

CAPÍTULO CUARTO

LOS ÁRBITROS ELECTORALES. ÁMBITO SUBJETIVO

Los consejeros electorales forman parte de un selecto grupo de funcionarios públicos de primer nivel de las entidades federativas. La relevancia adquirida por este particular tipo de funcionarios se desvela a partir de distintas consideraciones:

- Su cargo obedece a una verdadera “función pública” que se desempeña a través de un organismo público denominado generalmente Instituto Electoral.²⁶³
- Integran el órgano de mayor relevancia (órgano superior de dirección) de una institución a la que se le reconoce el *status* de órgano constitucional autónomo, ubicado a la par del resto de órganos estatales.
- Desempeñan un papel de primer orden dentro de la propia democracia estatal, lo cual los erige en piezas clave de la arquitectura institucional de los estados.
- Son servidores públicos que no están sujetos a una relación laboral con su respectiva legislatura, no existiendo, por tanto, elemento alguno de subordinación, “dado que una vez designados son independientes y autónomos en el ejercicio de la función de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral”.²⁶⁴
- Son funcionarios permanentes del Estado, cuya independencia exige estabilidad “para poder desarrollar sus funciones de forma profesional y sin encontrarse sujetos a cambios políticos”.²⁶⁵

A pesar de contar con una posición privilegiada en el contexto de los servidores públicos, como se aprecia de los atributos sucintamente expuestos, no existen estudios pormenorizados que den cuenta del tratamiento que tanto las constituciones como las leyes electorales les confieren.²⁶⁶

Lo antes señalado resulta paradójico porque no es una cuestión que atañe en exclusiva a los consejeros electorales de los estados. Si bien la evolución de los “perfiles” requeridos para desempeñar el cargo han sido derivaciones más o menos cercanas a las que se han producido en el contexto federal (que pasó por

²⁶³ CONSEJEROS ELECTORALES, LA REVOCACIÓN DEL NOMBRAMIENTO DE LOS, ACTUALIZA LA HIPÓTESIS DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. XX.1o.46 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, marzo de 2000, p. 975.

²⁶⁴ CONSEJEROS DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO. NO ESTÁN SUJETOS A UNA RELACIÓN DE NATURALEZA LABORAL. 2a./J. 141/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, diciembre de 2005, p. 278.

²⁶⁵ CONSEJEROS ELECTORALES DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO. EL ARTÍCULO 88, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, AL PREVER QUE AQUÉLLOS SÓLO DURARÁN EN EL CARGO EL PERIODO QUE COMPRENDA EL PROCESO ELECTORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. P./J. 35/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 903.

²⁶⁶ Una aproximación que estudia someramente algunas de las vertientes de este estatuto es el de Hernández Norzagaray, Ernesto y Mójica Camarena, Nicolás, “Estado de la ciudadanía en los organismos electorales locales en México”, *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, México, vol. 2, núm. 001, primer semestre, 2006, p. 277.

los consejeros magistrados, ciudadanos y electorales) tampoco existen análisis similares en torno al estatuto jurídico de los consejeros electorales del IFE.²⁶⁷

La falta de atención doctrinal a un sector relevante del derecho electoral como el que nos ocupa, puede tener múltiples explicaciones; sin embargo, es posible anotar que una de ellas es el excesivo énfasis que se ha puesto al análisis del derecho electoral desde su dimensión *funcional*, es decir, aquella dirigida a explicar el proceso electoral (sus etapas, su organización, sus resultados y sus efectos dentro del proceso de democratización del país), sin que hasta ahora el estudio de los aspectos *institucionales*, *orgánicos* y mucho menos *personales*, hayan formado parte de una agenda de reflexión académica. Parece que todavía se tiene ampliamente incardinada la idea de que dichos institutos electorales son instrumentales a la democracia y que, en ese sentido, vale la pena estudiar a la democracia pero no a la institución encargada de organizar el proceso que la hace posible, ni a los sujetos que la dirigen. Sin embargo, es en el estudio del perfil de los servidores públicos electorales, de su forma de reclutamiento, y de la concreta integración de las instituciones electorales, donde se encuentran los primeros referentes sobre la eficacia de la organización de los comicios y sobre la salud del propio sistema democrático.

Este apartado, en consecuencia, tiene la finalidad de desvelar las piezas que conforman el *estatuto jurídico* de los consejeros electorales. Su intención es explicar, más o menos acuciosamente, cada una de esas piezas a fin de advertir su significado, alcances y derivaciones. Ello permitirá tener una primer noción del grado de fortaleza institucional alcanzado por los órganos electorales, en el entendido que el mismo deriva tanto de las garantías de independencia de los propios órganos, como de las garantías reconocidas a sus miembros.

I. EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES

1. *La noción de estatuto*

De conformidad a lo que nos señala Cárdenas, “los titulares de los órganos cúspide del Estado –poderes y órganos constitucionales autónomos– deben contar con un estatuto jurídico definido que propenda a dos finalidades claras: el cumplimiento de los fines y objetivos de las tareas encomendadas y la salvaguarda de su independencia, tanto de la interferencia de otros poderes y órganos, como de los poderes fácticos”.²⁶⁸

La noción de *estatuto jurídico* o *estatuto constitucional* se emplea entonces para analizar la posición que ciertos funcionarios tienen dentro de la dinámica de los poderes estatales, y para indagar las garantías que se les asignan a efecto que puedan ejercer adecuadamente la función que les ha sido conferida. Por ello, es común que se hable del *estatuto constitucional* de los *parlamentarios* o del *estatuto jurídico* de los *jueces constitucionales*.²⁶⁹

²⁶⁷ Jaime Cárdenas ha develado algunos de los rasgos de los consejeros electorales del IFE y de las garantías que les acompañan. Cárdenas Gracia, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 53 y ss. Francisco de Andrea, se ha ocupado principalmente de la naturaleza de los consejeros “suplentes”, abordan cuestiones significativas respecto al tema del perfil y de las incompatibilidades. *Cfr.* De Andrea Sánchez, Francisco José, “El Consejo General del IFE: Consideraciones sobre algunos aspectos que ameritan una reforma en base a su desempeño de 1996 a 2003”, *texto inédito*.

²⁶⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 183.

²⁶⁹ Sobre el estatuto jurídico del legislador y de los jueces constitucionales de las entidades federativas de nuestro país, acúdase respectivamente a Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004. Astudillo, César, *Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Nos corresponde determinar aquellos elementos que coadyuvan a definir la condición jurídica de aquellos funcionarios públicos denominados “consejeros electorales”, para lo cual, en aras de cierta rigurosidad metodológica, es necesario identificar la noción de estatuto que habrá de utilizarse.

El *estatuto constitucional* de los consejeros (bajo las distintas denominaciones que emplean los ordenamientos estatales, por ejemplo, consejeros ciudadanos, consejeros electorales, o comisionados electorales, etc.) es el *instrumento* que condensa los derechos, deberes, condiciones, requisitos y, sobre todo, las garantías que el ordenamiento jurídico dispone en favor de dichos funcionarios para acompañarlos, orientarlos y protegerlos en el ejercicio de su función.²⁷⁰

El *objeto* del estatuto se encamina a determinar el *status* de los consejeros, es decir, la situación, condición jurídica o cualidad de los miembros del órgano más relevante de las instituciones electorales, individualizando los instrumentos que deben estar a su disposición para que puedan cumplir con profesionalismo e independencia la delicada labor que les ha sido conferida.²⁷¹

Su determinación coadyuva a identificar la *posición general* que los consejeros detentan al interior del sistema de gobierno al que pertenecen, constituyendo además un elemento para advertir la relevancia de la actividad electoral que, recordemos, está reconocida como función estatal.

Su *cometido* principal se dirige a garantizar el ejercicio de la función electoral y a procurar que la misma se desarrolle con apego a los principios constitucionales que la rigen, y que de conformidad con el inciso b) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, son la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.²⁷²

El establecimiento de un estatuto para los consejeros encuentra parte de su fundamento en el principio de autonomía que la Constitución mexicana reconoce en favor de los órganos electorales en el inciso c) del precepto apenas aludido. Como se ha visto en este trabajo, la autonomía constitucional propicia, entre otras cosas, que los órganos electorales se encuentren en la misma posición jerárquica que el resto de poderes, manteniendo con ellos relaciones de coordinación y no de subordinación, de donde deriva que quienes integran dicho órgano gocen al menos de una posición paritaria respecto los titulares de los demás poderes del Estado. Además, la autonomía representa en sí misma una garantía de los institutos frente a cualquiera injerencia indebida por parte de los demás poderes estatales, erigiéndose, por tanto, en una garantía constitucional de independencia.²⁷³

Si la función electoral es una función altamente especializada y notoriamente próxima a la política, dado que le compete organizar y facilitar el acceso al ejercicio del poder, existe el imperativo, además de reconocer a sus titulares cierto *status*, de dotarles de las garantías necesarias para que puedan actuar de ma-

²⁷⁰ La Suprema Corte utiliza el vocablo “garantías institucionales”, y entre las mismas cita la designación para un número determinado de años, la intangibilidad del salario, la aplicación de la destitución sólo por causas graves expresamente previstas en la ley, y los aspectos que aseguran que los consejeros no serán afectados o destituidos por cuestiones políticas como represalia de sus actuaciones. AI 69/2008, Estado de Veracruz, considerando sexto intitulado “ELEGIBILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES PARA SER CONSEJEROS ELECTORALES”, p. 22.

²⁷¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, *op. cit.*, p. 165.

²⁷² A fin de ver los alcances que tanto la Suprema Corte como la Sala Superior han conferido a estos principios, véase, entre otros, AI 16/2002, AI 19/2005, AI 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001; SUP-JRC-79/2009 y sus acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009, y SUP-JDC-2977/2009, respectivamente.

²⁷³ Es aplicable por analogía, la tesis: AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. *Op. cit.* Como ha señalado la Sala Superior, el concepto “implica una garantía constitucional en favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades de la materia, emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o incluso, de personas con las que guardan alguna relación afectiva ya sea política, social o cultural”. Al respecto consúltese a Herrera García, Alfonso, “Garantías constitucionales del derecho electoral local”, *op. cit.*, pp. 111 y ss.

nera independiente, profesional, objetiva e imparcial. Por ello, debe advertirse que son precisamente las exigencias de proteger la función electoral, tutelar su posición institucional y garantizar la independencia de sus titulares, las que condicionan las características e incluso los contenidos de dicho estatuto. En este sentido, el estatuto representa un mecanismo a favor de una independencia de carácter subjetiva, es decir, de aquella que corresponde a los integrantes del órgano electoral en su calidad de funcionarios públicos.

Ahora bien, una pregunta fundamental es aquella que se cuestiona ¿dónde debe establecerse dicho estatuto? Al respecto cabe contextualizar que uno de los aspectos más relevantes de la reforma constitucional electoral de 1996 —en lo que a este trabajo interesa— consistió en la enunciación expresa de que las constituciones y leyes de los estados tendrían que garantizar que las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral tuvieran reconocida autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, lo que propició una escalada de ajustes para fortalecer institucionalmente a los órganos electorales estatales, confiriéndoles en algunos casos, el rango de “órganos constitucionales autónomos” que hoy es común en la mayoría de ellos.²⁷⁴

Derivado de esa operación reformista ha sido cada vez más recurrente encontrar que la propia Constitución del estado establece el órgano, su naturaleza y función, los principios básicos y atribuciones; que es esa misma norma quien se encarga de enunciar la autonomía de la institución, de señalar quién o quiénes deben ser sus titulares y disponer un catálogo de derechos, obligaciones y garantías a favor de los mismos, entre otras cosas.²⁷⁵

Lo anterior quiere decir que como consecuencia de la autonomía que se reconoce a los órganos electorales, el estatuto de sus integrantes debe tener un espacio al interior de la propia Constitución, al igual que lo tienen los demás funcionarios de primer nivel. Por ende, hay que enfatizar que dicho estatuto debe caracterizarse por dos atributos: *ser* constitucional y *estar* debidamente constitucionalizado.²⁷⁶

Ser constitucional significa que nos encontramos ante un contenido *materialmente constitucional* por la relevancia de lo que regula. El estatuto, como se ha advertido, es un instrumento necesario para cumplir adecuadamente la función electoral, ya que delimita la posición institucional del órgano electoral dentro del sistema de poderes y, a su vez, concreta la garantía de independencia de sus integrantes, evitando que sus piezas queden al libre arbitrio del legislador estatal.

Estar constitucionalizado hace referencia, por el contrario, a que necesita proyectarse como un contenido *formalmente constitucional* y, por lo tanto, plasmarse en la norma de mayor relevancia al interior de la entidad federativa. Poner dichas normas en lo alto de la pirámide jurídica tiene la intención de asegurar la independencia, imparcialidad, objetividad y el profesionalismo de los consejeros, puesto que su *status* se define en una norma que no está al alcance del legislador ordinario (los diputados de los Congresos) sino del legislador constitucional (el órgano reformador de la Constitución estatal).

²⁷⁴ Acaso por ello, Peschard señala que esta reforma tuvo alcance nacional. Vid. “Dimensión federal de la democratización electoral”, *op. cit.*, pp. 44 y ss. También Woldenberg, José, “México: La mecánica de su cambio democrático”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación...*, *op. cit.*, pp. 452-453.

²⁷⁵ Se señalan acá únicamente, algunas de las características que acompañan a los órganos constitucionales autónomos. En relación al IFE véase a Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 54-55. De manera general, acúdase a, Carpizo, Jorge, “*Propuestas sobre el Ministerio Público...*”, *op. cit.*, p. 35. A estas características, hacen referencias, con matizaciones, Cárdenas, Jaime, *Una Constitución para la democracia...*, *op. cit.*, pp. 243 y ss. Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 103-105. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en *op. cit.*, pp. 179 y ss.

²⁷⁶ Estos dos elementos son señalados por Astudillo, respecto al estatuto de los ministros de la Suprema Corte, pero existen condiciones para que podamos tomarlos de manera análoga al ámbito de los consejeros. Cfr. “El perfil constitucional de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009. p. 28.

Cuando el estatuto queda normativamente asegurado, con independencia de que los consejeros ejerzan sus funciones en un ámbito fuertemente politizado por las características de la función electoral (función política por excelencia), por los órganos del Estado con quienes deben vincularse (los poderes tradicionales y los demás órganos constitucionales autónomos) y también por los sujetos de la competencia política (partidos políticos y sus candidatos), encuentran un nivel de blindaje superior frente a las eventuales presiones o injerencias que pueden derivarse de este particular contexto de actuación.

Para incidir aún más en la garantía de independencia para la que está establecido, constituye una exigencia de primer orden que las grandes piezas que integran el estatuto se ubiquen en el menor número de regulaciones posible, porque entre mayor sea la “compresión” de sus fuentes, menor será la posibilidad de que el mismo pueda ser fácilmente reformado y, en consecuencia, de que sus contenidos puedan dejarse al arbitrio de las fuerzas políticas que interactúan al interior de los congresos locales.²⁷⁷

La Constitución estatal, por ende, debe erigirse como la sede principal del estatuto; idealmente debería ser la única, sin embargo, el nivel de definición que exigen algunas de sus piezas conduce a que adicionalmente se contemple la intervención tanto de la ley electoral, en su carácter de norma propicia para definir y delimitar (no limitar) cada una de las vertientes que integran al estatuto, como del reglamento que autónomamente están en posibilidad de darse los propios consejeros electorales que integran el Consejo General (o su similar) en su carácter de máximo órgano de dirección del propio instituto.

2. *Sus elementos*

Al cuestionarnos cuáles son las piezas que en unidad conforman lo que hemos venido denominando estatuto constitucional de los consejeros electorales, debemos afirmar que son, al menos, las siguientes:

- Los tipos de consejeros existentes.
- El número de consejeros que integran el instituto;
- Los requisitos de elegibilidad de los consejeros;
- Los órganos que participan en el proceso de designación;
- El sistema de designación;
- La duración en el encargo;
- El juramento;
- La renovación del mandato;
- La garantía económica;
- Las incompatibilidades;
- La inviolabilidad de voto y opinión;
- Las responsabilidades;
- El fuero;
- La inamovilidad;
- Las causas de cese.

Esta parte del trabajo se avocará, en consecuencia, a desvelar en sede comparativa la regulación que del estatuto contienen tanto las constituciones como las leyes electorales de las entidades federativas. Eventualmente, y sólo cuando sea necesario, se utilizarán disposiciones de los reglamentos interiores de los institutos electorales.

²⁷⁷ *Idem.*

Debemos subrayar que no existe ninguna disposición jurídica que determine cuáles deben ser los elementos que integren un estatuto de esta naturaleza. Por lo mismo, no existe pleno consenso de que las que aquí se presentan sean todas las que deberían de considerarse.²⁷⁸ El tema, por la insuficiencia de su tratamiento doctrinal, no ha dejado ver cuáles serían dichas piezas; sin embargo, para efectos de claridad en la exposición, hemos decidido seguir los principales componentes que suelen estudiarse cuando se analiza el *status* que tienen otro tipo de operadores jurídicos.

Como consecuencia de lo anterior, los elementos que se incorporan al estudio no emanan del análisis del estatuto que tienen los consejeros electorales del IFE, aún cuando dicho estatuto podría fácilmente analizarse a partir de los rasgos que acá se presentan.²⁷⁹ Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que el modelo del IFE ha servido de referente para llevar al ámbito de las legislaciones estatales ciertas prescripciones referentes al estatuto. Como agudamente señala Franco González, “siempre ha existido una tendencia en nuestro sistema a que las fórmulas legales e institucionales que se adoptan a nivel federal se repliquen a nivel estatal”.²⁸⁰ Y en este ámbito no se encuentra la excepción. No puede negarse, por ejemplo, que la evolución en la tipología de los consejeros electorales en el ámbito estatal es una derivación, así sea parcial, de la que en el contexto federal, han tenido los consejeros del IFE; así, por ejemplo, el establecimiento de los consejeros magistrados en 1990 y su evolución final hacia los consejeros electorales en 1996, con su correspondiente justificación, fue paulatinamente incorporándose a los estados, luego de que dichos funcionarios hicieron su aparición en el IFE. Ello sin advertir que los consejeros ciudadanos representan una aportación inicialmente impulsada por la federación en 1990, pero consolidada por las entidades federativas apenas un año después.²⁸¹

Así, si originalmente para ser consejero magistrado se necesitaba cumplir con los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte y, por ende, se requería un perfil de *abogado*; en 1994, producto del proceso de ciudadanización, dicho requisito fue proscrito para permitir un abanico más amplio de perfiles al interior del órgano. Dos años después, en 1996, la necesidad de avanzar en la profesionalización de la función electoral produjo el último cambio, en donde, aparte de ser ciudadano evidentemente, se solicitaba contar con un perfil “especializado” para obtener un asiento en el colegio (pleno) de consejeros.²⁸² Esta línea evolutiva, bajo los distintos argumentos que dieron lugar a los adjetivos utilizados (expertos en leyes, ciudadanos, expertos en derecho electoral) ha condicionado también el perfil solicitado para ser consejero electoral en las entidades federativas.

²⁷⁸ Panizza, al analizar los elementos que componen el estatuto jurídico de los jueces constitucionales realiza una comparación de las características analizadas por distintos autores y concluye que no existe consenso doctrinal al respecto. Entre nosotros no podemos realizar la misma afirmación, sencillamente porque, como hemos dicho, el tema no ha merecido la atención de la doctrina y, por lo tanto, no existe material para la comparación. Vid. Panizza, Saulle, “Lo status dei giudici costituzionali”, *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, A. Anzon, G. Azzariti y M. Luciani (a cura di), Torino, G. Giappichelli, 2004, pp. 148 y ss.

²⁷⁹ Los elementos básicos de dicho estatuto se encuentran en la fracción V del artículo 41 constitucional.

²⁸⁰ Franco González Salas, José Fernando, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario,” *op. cit.*, p. 43.

²⁸¹ Al respecto remitimos a las consideraciones hechas en la tipología de los consejeros.

²⁸² Dentro de la abundante bibliografía que da cuenta de estas transformaciones, nos permitimos sugerir a Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, pp. 249 y ss. Sobre las reformas, individualmente consideradas, remitimos a Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991; Carpizo, Jorge, “Algunos aspectos de la reforma federal electoral de 1994”, AA. VV., *Un homenaje a Don César Sepúlveda*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 47 y ss.; Alcocer V., Jorge, *Elecciones, diálogo y reforma, México, 1994/I, 1994/II*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995; Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.), *Elecciones a debate, 1994. Testimonio y juicio de los observadores. Los resultados finales*, México, Diana, 1994. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997; Woldenberg, José, “México: La mecánica de su cambio democrático”, en *op. cit.*, pp. 27-34.

La reforma electoral de noviembre de 2007 ha generado repercusiones adicionales dentro del estatuto de los consejeros electorales estatales. Con el objeto de evitar que nuevamente se produjera una renovación completa del Consejo General, con las implicaciones que de ello derivan para la institución —entre ellas, la pérdida de la experiencia acumulada, y deficiencias en la continuidad del trabajo institucional como consecuencia del proceso de aprendizaje y adaptación de los nuevos consejeros—, se consideró conveniente ajustar la modalidad de renovación estipulada en la reforma de 1996.²⁸³ Se introdujo así una disposición en el artículo 41 dirigida a señalar que los consejeros electorales “serán renovados de forma escalonada”, con lo cual no sólo se hizo patente la voluntad de establecer un adecuado equilibrio entre la frescura de los consejeros que entran y la experiencia de quienes se quedan, sino que se busca lograr un adecuado desarrollo de las funciones que legalmente corresponden al órgano electoral, traduciéndose su cumplimiento en la observancia de los principios de independencia y autonomía establecidos para las autoridades electorales por la Ley Suprema.²⁸⁴ El artículo cuarto transitorio del decreto de reformas constitucionales se encargó de disponer la designación de consejeros por un periodo que permita la renovación parcial del Consejo en 2010, 2013 y 2016.²⁸⁵

A pesar de no existir norma constitucional alguna que obligue a los estados a legislar en sentido similar, lo cierto es que este método de renovación ha tenido efectos notables en distintos ámbitos de decisión legislativa, al grado de que ha sido incorporada como fórmula para la renovación de los integrantes de los institutos electorales locales en distintos estados de la República como veremos en su oportunidad.

Los cuadros XVIII. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS CONSEJEROS (I) y (II), que se reproducen en la parte final de este trabajo, enseñan las fuentes en donde se reconoce el estatuto constitucional de los consejeros y las vertientes que cada entidad federativa reconoce al respecto.

Se aprecia, por ejemplo, que más de las dos terceras partes de los estados (veinticuatro) determinan directamente en la Constitución el número de consejeros electorales que habrán de integrar el órgano superior de dirección y que dicha prescripción es retomada posteriormente por la ley. En siete estados

²⁸³ El transitorio Tercero de la reforma constitucional de 1996, señaló: “A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que *sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos*, quienes no podrán ser reelectos” —cursivas nuestras—. El nombramiento se realizó por un periodo de 7 años, comprendido entre 1997 y 2003.

²⁸⁴ *Cf.*: INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE DICHA ENTIDAD, AL PREVER UN PERIODO DE 3 AÑOS PARA LA DURACIÓN EN LOS CARGOS DE CONSEJERO PRESIDENTE Y CONSEJEROS ELECTORALES Y LA POSIBILIDAD DE SU REELECCIÓN, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS RECTORES EN MATERIA ELECTORAL PREVISTOS EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. P./J. 1/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1120.

²⁸⁵ El transitorio Cuarto de la reforma constitucional dispuso. “Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la Base V del Artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases: a) Elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución; b) Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016; c) Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010; d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.

Los consejeros electorales y el consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en sus cargos hasta en tanto la Cámara de Diputados da cumplimiento a lo dispuesto en el presente Artículo. Queda sin efectos el nombramiento de consejeros electorales suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecido por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de octubre de 2003”. Al respecto, *Cf.*: Valdés Zurita, Leonardo, “Las autoridades electorales: estructura y atribuciones”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la Reforma Electora 2007...*, *op. cit.*, pp. 348-350.

este requisito se regula únicamente en la ley, y sólo en el Estado de Campeche se dispone exclusivamente en la Constitución.

Significativo resulta, además, que las constituciones, en su gran mayoría, no se ocupan del establecimiento de los requisitos de elegibilidad para ser consejero; todas las regulaciones establecen un reenvío a la ley, con el propósito de que sea en ese ámbito donde se estipulen las exigencias a satisfacer para acceder a dicha función pública. Esto demuestra claramente que las constituciones no confieren el mismo trato a todos los funcionarios de primer nivel dentro de la entidad. Los requisitos para ser gobernador, diputado o magistrado se encuentran regularmente establecidos por la Constitución; sin embargo, en el tema que nos ocupa existe una regulación deficiente, o por decirlo de otra manera, una omisión significativa, pues al no disponer lo consecuente en la norma fundamental se deja abierta la puerta para que el legislador estatal pueda modificar, sin mayores complicaciones (siguiendo las premisas de la reforma a la ley, y no de una reforma constitucional), los requisitos para integrar un órgano de la relevancia del que nos ocupa.

El sistema de designación, en cambio, se encuentra dispuesto en las constituciones de la totalidad de los estados; la ley electoral le acompaña cumpliendo la función de hacer más explícitas cada una de las etapas en que se organiza.

El tiempo que dura el encargo es una disposición que se encuentra regulada en la Constitución de veinte estados como el Estado de México, Jalisco, Morelos, Tabasco, Veracruz y el Estatuto del Distrito Federal; las leyes, en este aspecto se encargan únicamente de reproducir lo dispuesto por la Constitución.

Las posibilidades que tienen los consejeros para permanecer en el ejercicio de la función una vez que su periodo ha concluido, sea mediante la posibilidad de la reelección, la ratificación o la prórroga del mandato, se encuentran reguladas constitucional y legalmente en quince estados como Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Jalisco y Puebla; en tres estados se hace referencia a ello sólo en la Constitución: Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas, mientras que en diez sólo en la ley. Baja California Sur, Quintana Roo, Colima y Durango no cuentan con información al respecto.

La garantía económica se contempla constitucional y legalmente en siete estados; pero son muchos más los que llevan esta garantía al ámbito exclusivo de la ley (veintidós) mientras que ninguna la estatuye en la Constitución. Tres estados no hacen mención de ella: Chiapas, Chihuahua y Tamaulipas.

El conjunto de prohibiciones a que se sujetan los consejeros, antes, durante y con posterioridad al ejercicio de su encargo, se encuentra previsto tanto en la Constitución como en la ley de catorce estados como Baja California, Chiapas, Jalisco, Tamaulipas, Yucatán, etc. En dieciocho, solamente se prevén en la legislación electoral, como Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, entre otros.

En dieciocho estados, la inviolabilidad de opinión se encuentra salvaguardada desde la Constitución, como Baja California, Chiapas, Coahuila, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Yucatán, entre otros. Sólo en la ley en el caso de Aguascalientes y Estado de México. En doce estados no se hace mención de ello.

El régimen de responsabilidades a que se sujetan los consejeros, de conformidad con su calidad de funcionarios públicos de primer nivel, se encuentra previsto en veintiún estados en los dos ordenamientos básicos de referencia, y en la Constitución mexicana para el caso del Distrito Federal; en ocho entidades, es la Constitución la que se ocupa de ello: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato y Tlaxcala; en dos, es únicamente la ley: Sinaloa y Puebla. Existe una entidad que es omisa al respecto: Nayarit.

El fuero, al proveer un privilegio procesal a determinados funcionarios, es un atributo que en veinticinco estados se menciona directamente en el texto constitucional a favor de los consejeros, mientras que

en los siete estados restantes nada se señala al respecto: Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Estado de México, Nayarit, Puebla y Sinaloa.

La inamovilidad, entendida como la imposibilidad de ser removidos del encargo, salvo cuando concurran las condiciones expresamente señaladas por una norma, se regula legislativamente en veintinueve estados, mientras que en el Estado de México es la Constitución la que exclusivamente se hace cargo. Dos estados no hacen mención alguna: Nayarit y Tlaxcala.

Finalmente, y muy próximo al criterio anterior, aparecen diecinueve estados en donde la enumeración de las causas de cese de los consejeros encuentra su regulación en la ley; dos más, tanto en la Constitución como en la ley: Morelos y Sonora, mientras que en once estados más no existe regulación alguna: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas y Tlaxcala.

Como puede observarse, todavía existe mucho por decir en torno al estatuto constitucional de los consejeros electorales. Las conclusiones derivadas del presente apartado, sean cuales sean, podrán aportar datos confiables que permitan determinar, en ejercicios posteriores:

- En qué medida dicho estatuto es compatible con el modelo de democracia que se pretende alcanzar en el futuro próximo, con la naturaleza y las características de los institutos electorales, y con la función estatal que desempeña dentro del ordenamiento jurídico de cada entidad federativa.
- En qué grado garantiza verdaderamente la autonomía, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo de los consejeros en particular, y de la institución electoral en general.
- Cuántos y cuáles son los estatutos que se encuentran mejor posicionados para conferir una protección institucional más intensa a los consejeros.
- Finalmente, cuáles son los ámbitos de vulnerabilidad que se identifican y cuáles los cambios que, en su caso, se proponen para su fortalecimiento.

II. TIPOLOGÍA DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES

1. *La relevancia de los consejeros electorales*

Es bien conocido que la democracia mexicana se ha construido a partir de una evolución gradual asentada en la fuerza modificadora de la reforma constitucional.²⁸⁶ Las reformas, como bien señalan Becerra, Salazar y Woldenberg, se convirtieron en un elemento “activo” del proceso de democratización.²⁸⁷ La primera generación de reformas electorales, que va de 1963 a 1986, tuvo como propósito principal fomentar el hasta entonces exiguo pluralismo político; la segunda generación, que engloba seis años, de 1990 a 1996, se enfocó a fortalecer y garantizar la autonomía e independencia de las autoridades electorales; la tercera, inaugurada con la reforma electoral de 2007, ha venido a sentar con energía las reglas para garantizar condiciones efectivas de igualdad en el contexto de la contienda política.²⁸⁸

²⁸⁶ Véase, por ejemplo, De Andrea Sánchez, Francisco, “El hilo conductor de las reformas constitucionales electorales en México: 1946-1996”, en AA. VV., *Ochenta aniversario. Homenaje a la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos*, México, Senado de la República, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 18 y ss.

²⁸⁷ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op. cit.*, pp. 38 y ss.

²⁸⁸ En este sentido, Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2007”, en *op. cit.*, p. 127.

Todas estas reformas han tenido como uno de sus ejes articuladores al elemento “desconfianza”.²⁸⁹ Sin embargo, fueron las reformas de la segunda generación las que con mayor vehemencia se negaron a que la organización de las elecciones se mantuviera vinculada al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación. El arreglo de ese entonces generaba una parcialidad que a la luz del momento histórico que se vivía, chocaba frontalmente con cualquier exigencia de independencia institucional, y con la expectativa de elecciones organizadas profesional e imparcialmente.²⁹⁰ Esta realidad fue una de las condicionantes para que desde la creación del IFE, con la reforma constitucional de 6 de abril de 1990, paulatinamente se comenzara a perfilar una función *estatal* dedicada única y exclusivamente a la organización de los comicios, y que tanto el órgano depositario de la función, como los componentes de su órgano superior de dirección, fueran adquiriendo una connotación diferente en cada ejercicio de rediseño institucional.²⁹¹

La fuerza que ha adquirido la función electoral ha llegado a situarla como una función estatal concreta y específica dentro del entorno federal, con una proyección similar dentro de cada una de las entidades federativas, promoviendo, a su vez, la aparición de una pluralidad de instituciones electorales cuya cara más visible hacia el exterior, es decir, hacia la sociedad, se concentra en un nuevo tipo de funcionario público: el consejero electoral.²⁹²

La del consejero electoral no es una figura que se encuentre a menudo en legislaciones de otros países como lo demuestra la experiencia comparada; representa un producto de nuestro específico devenir histórico, por lo que no se entiende que los diccionarios especializados no ofrezcan todavía una definición que permita desvelar algunos de los rasgos que los caracterizan. Existe únicamente la definición de *funcionarios electorales* que son “las personas vinculadas a un organismo electoral por una relación de subordinación funcional o jerárquica, permanente o temporal”. Los consejeros, en este contexto, son funcionarios electorales; sin embargo, no son cualquier tipo de servidor público electoral. Entre uno y otro existen grandes diferencias que es necesario advertir.²⁹³

En el contexto de un país empeñado en consolidar su democracia, los consejeros electorales representan una pieza clave de la organización jurídico-política del Estado, fundamentalmente por la función que les corresponde desempeñar. Tienen, ni más ni menos, la responsabilidad de generar las condiciones para llevar a nuestra democracia a un estadio superior de desarrollo.

Con su actuación contribuyen a sentar las bases para que todos los ciudadanos puedan ejercer de manera plena su derecho al sufragio, base legitimadora de nuestro sistema político.

Su función representa la condición necesaria para hacer realidad el principio republicano de gobierno, garantizando la renovación periódica de nuestros órganos de representación política.

Su perfil, altamente técnico y especializado, pone sobre sus hombros la responsabilidad de dirigir con profesionalismo todos y cada uno de los actos que conforman el abigarrado andamiaje electoral.

Su concepción política del Estado precisa que sus decisiones se orienten a favorecer el fortalecimiento integral del sistema de partidos, componente primordial para el funcionamiento eficaz del sistema político y para la adecuada articulación institucional del Estado.

²⁸⁹ Carpizo señala que en muchas de las negociaciones realizadas para dar paso a la reforma constitucional de 1994 privó la “feria de las desconfianzas”. No obstante, es posible destacar que esta lógica imperó en la mayoría de las reformas electorales. *Vid.* Carpizo, Jorge, “Algunos aspectos de la reforma federal electoral de 1994”, *op. cit.*, pp. 68-69.

²⁹⁰ Al respecto, Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...* *op. cit.*, pp. 148 y ss. Hernández Martínez, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, *op. cit.*, p. 85.

²⁹¹ Al respecto, acúdase al punto I del capítulo primero de este trabajo.

²⁹² Para facilitar la lectura de este texto hablamos, en masculino, de consejero electoral. Por ello, cuando hagamos alusión a ellos, es obvio que nos estaremos refiriendo a los consejeros y las consejeras electorales.

²⁹³ Voz “funcionarios electorales”, *Diccionario Electoral*, 3ª. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, TRIFE, IFE, CAPEL, 2003, t. I, p. 639.

En su calidad de pieza clave del engranaje democrático, tienen bajo su responsabilidad el sustancial enriquecimiento de la cultura cívica de la ciudadanía, bajo la premisa de socializar valores como la democracia, la igualdad, la tolerancia, el pluralismo y el respeto a las diferencias.

Como facilitadores de la expresión del sufragio, tienen encomendada la función basilar de procurar las condiciones para que dicho sufragio se ejerza en un entorno que garantice su emisión de manera universal, en libertad plena, de forma secreta, de modo personal e intransferible.

Como funcionarios al servicio del principio republicano, asumen la encomienda de coadyuvar con el Estado a sentar las bases para un ejercicio comicial democrático, sustentado en una competencia electoral que se fundamenta en premisas de equidad.

La exigencia de transmitir confianza social, los compromete a consolidar una institución electoral modelada, técnica y profesionalmente, que genere convicción en los ciudadanos de que el sufragio emitido será contado con pulcritud, y certidumbre en los partidos políticos de que los resultados son confiables.

Finalmente, su condición de árbitro imparcial de los partidos políticos, debe dar lugar a que tengan la capacidad de intervenir cuando exista la necesidad de hacer valer los principios democráticos y que tengan, asimismo, la sensibilidad de abstenerse, de manera que se genere el espacio propicio para que los partidos puedan desplegar su actividad política.

2. *El perfil de los consejeros*

Desempeñar un papel de primer orden dentro del proceso de construcción y consolidación democrática presupone la existencia de un consejero electoral con un *perfil* bien delimitado. Evidentemente, la exigencia de especialización en cuestiones electorales requiere, en principio, a una persona altamente cualificada y con un necesario perfil técnico. No obstante, la cercanía que tienen con la política, entendida como competencia por el poder y lucha por la permanencia en el mismo,²⁹⁴ con los partidos políticos, en su calidad de agrupaciones que luchan legítimamente por obtenerlo, y con los políticos, como expertos en estos menesteres, hace que los consejeros se vean necesitados de una particular sensibilidad también política que les permita tener suficientes herramientas para dialogar, consensar y acordar con los distintos sujetos involucrados en la competencia electoral, siempre con cumplimiento cabal de la normatividad a la que todo ello está sujeto.

De conformidad con lo dicho, el perfil del consejero electoral es un perfil ambivalente, *técnico y político* a la vez, peculiaridad que sin duda lo proyecta como un funcionario sensiblemente distinto al resto de servidores públicos.²⁹⁵

El perfil *ambivalente* al que hacemos referencia, se manifiesta en las distintas aptitudes que debe reunir para ocupar un asiento en el colegio de consejeros. En relación al perfil técnico es necesario afirmar que el consejero electoral, ante todo, debe ser un amplio conocedor del derecho electoral. Esta fue, de hecho, una de las premisas sobre las cuales se asentó la reforma constitucional de 1996; recordemos que los documentos oficiales de dicha reforma refieren que el desarrollo alcanzado por IFE entre 1990 y 1996 era lo suficientemente sólido como para dar un paso más hacia adelante y poner al mando de la institución a personajes *profesionales*, lo que implicaba buscar perfiles que tuvieran una particular familiaridad con la

²⁹⁴ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1976. Existe otra más, apuntada por Lorenzo Córdova, en donde la política se concibe “como resolución de conflicto y búsqueda de la paz”. Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y poder*, op. cit., p. 211.

²⁹⁵ En este aspecto, existen coincidencias con el perfil requerido para ser ministro de la Suprema Corte o magistrado del Tribunal Electoral, porque a parte de su calificación técnica, deben tener una particular sensibilidad política.

teoría y la *praxis* electoral.²⁹⁶ Bajo estas premisas, no fue necesario ya integrar al consejo con abogados, o con ciudadanos con amplio reconocimiento social, exclusivamente; el perfil sufría una importante modificación al requerir estudios a nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia para poder desempeñar adecuadamente el ejercicio de sus funciones.

No obstante, los consejeros están lejos de ser técnicos en organización de elecciones. Su labor no se agota en decidir dónde se pone una casilla, en determinar el formato de las boletas electorales o en definir los montos del financiamiento público que corresponde a los partidos. Su tarea va más allá y debe de vincularse a un contexto, a un momento histórico y a unos fines determinados.

Por ende, no sólo deben saber derecho electoral; deben, además, entender cómo han evolucionado las normas electorales, cuáles han sido las circunstancias que han hecho necesarias sus distintas reformas, qué objetivos han perseguido y en qué medida los han logrado, cuáles son las asignaturas pendientes, y qué ajustes se requerirían para generar un régimen electoral plenamente democrático. Sus conocimientos deben abarcar la historia, el orden jurídico presente, las posibilidades normativas de ese orden y los extremos que en él son imposibles y que por tanto exigirían una nueva regulación positiva.

Su conocimiento de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia, tanto federal como local debe ser amplio y exhaustivo, como aconseja Cárdenas, para que puedan tomar sus decisiones de la manera más sustentada posible.²⁹⁷ Coincidimos por eso con De Andrea cuando señala que se requieren hombres o mujeres formados “multidisciplinariamente en materias como el derecho electoral, la ciencia política, la sociología y las telecomunicaciones”.²⁹⁸

El consejero electoral, más allá de los requisitos de elegibilidad que piden los códigos electorales, debe conocer la historia democrática de nuestro país, la cultura, las tradiciones y los valores que nos identifican, que compartimos en democracia, y que nos dan cohesión dentro de un contexto en el que es cada vez más evidente la heterogeneidad social y política.

Incluso, si en verdad se le concibe como un funcionario de relevancia significativa para el orden democrático nada obsta para que se eleven los niveles de exigencia. Jaime Cárdenas comparte esta idea, pues a su juicio el aspirante a consejero “debe tener el conocimiento del sistema jurídico de su país, pero también debe estar familiarizado con las últimas corrientes y escuelas del pensamiento jurídico. Se debe saber de derecho comparado, de metodología y epistemología jurídica y, se debe dominar el derecho electoral nacional. Se requiere de autoridades abiertas a las nuevas tendencias del derecho, a sus análisis teóricos y metateóricos, al igual que al dominio sobre las normas positivas de carácter electoral.”²⁹⁹

Dado que la resolución de los asuntos que les compete conocer difícilmente pueden obtener una solución satisfactoria a partir de una interpretación gramatical, o de un simple acto de subsunción de la nor-

²⁹⁶ El Dictamen de la Cámara de Senadores destaca que: “se busca, antes que nada, revertir la llamada “ciudadanización”, para reafirmar que la organización de las elecciones es una función estatal que debe estar a cargo de *servidores públicos profesionales*, cuya imparcialidad, honorabilidad y recto desempeño en nuestra comunidad, motiven en todos nosotros, sus conciudadanos, la confianza necesaria de que la función electoral habrá de ser realizada apegada a los cánones de la imparcialidad, la objetividad, la legalidad, la independencia, la certeza y la probidad –cursivas nuestras–. Vid. Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Corte de constitucionalidad de la República de Guatemala, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 25, 1997, p. 70.

²⁹⁷ En voz de Cárdenas: “El conocimiento debe abarcar la legislación electoral de los estados al igual que sus disposiciones constitucionales. El derecho de origen internacional, tratados sobre derechos humanos y políticos así como decisiones adoptadas por las instancias supranacionales de protección a los derechos humanos es también parte obligada de ese conocimiento. Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 16, enero-junio, 2007, p. 62.

²⁹⁸ De Andrea Sánchez, Francisco José, “Reflexiones sobre algunas innovaciones y omisiones del nuevo código federal de instituciones y procedimientos electorales publicado en enero de 2008”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLII, núm. 125, mayo-agosto de 2009, p. 1052.

²⁹⁹ Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006...”, *op. cit.*, p. 61.

ma electoral en relación a determinados acontecimientos, cada vez resulta más necesario que los consejeros electorales se encuentren dotados de conocimientos básicos sobre los principios, métodos, criterios y técnicas de interpretación, a fin de que tengan las herramientas adecuadas para que procedan a realizar una interpretación compatible con la esencia de la Constitución y del Código electoral, dejando de lado el formalismo extremo que en nada contribuye al enriquecimiento sustancial de nuestra democracia.³⁰⁰

Además de ser una persona especializada en la materia, debe de ser profesional en el ejercicio de su función, y eso es posible cuando se tiene cierta experiencia en cargos de dirección. “Ocupar cargos de esta naturaleza —señala Cárdenas— entraña tener experiencia en la coordinación y en la orientación, de distintos tipos de recursos: personales, materiales y financieros. Téngase en cuenta que se adoptan decisiones que influyen en la vida de millones de personas y que además, no todas sus decisiones son de carácter jurídico, que los órganos electorales manejan cuantiosos recursos que deben ser tratados y ejercidos con escrúpulo y atendiendo a disposiciones legales y administrativas muy precisas. Se requiere conocimientos y experiencia en la conducción de instituciones nacionales. No cualquier funcionario judicial, abogado o académico en general tiene esa experiencia, que es fundamental cuando se toman decisiones jurídicas, administrativas y técnicas a nombre o respecto a muchos otros ciudadanos”.³⁰¹

Además, como ya lo hemos notado, no debemos olvidar que la naturaleza de la función electoral misma conduce a que el consejero esté en estrecha vinculación con partidos políticos, órganos del Estado, representantes políticos, representantes del Poder Legislativo, precandidatos y candidatos a puestos de elección popular, lo que propicia que más allá de su dimensión técnica, deba ser portador de determinadas habilidades políticas y tener una particular sensibilidad que facilite el diálogo y la negociación, y que propicie la “comprensión y la adhesión de los partidos políticos”³⁰², a fin de construir los acuerdos necesarios dentro de las posibilidades permitidas por las normas electorales. Recordemos que entre más consensadas se emitan las decisiones, su autoridad será mayor y el riesgo de impugnación decrecerá ostensiblemente.

Esta sensibilidad favorece el empleo de todos aquellos instrumentos a su alcance para disminuir los niveles de tensión y de disenso político; además, le permite tener un panorama más amplio y una visión más concreta de la situación política y social, dándole la posibilidad tanto de orientar como de prever el impacto institucional de sus decisiones;³⁰³ finalmente, y derivado de lo anterior, lo pone en una mejor posición para advertir cuáles son los obstáculos que impiden la consolidación de las premisas democráticas (desigualdades, pobreza, analfabetismo, etc.) con el objeto de implementar las políticas públicas que su ámbito de competencias le permitan.

³⁰⁰ Nieto concluye, por ejemplo que el IFE es ampliamente formalista en el ejercicio de su labor interpretativa, *Cfr.* Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral. Una propuesta garantista*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 275.

³⁰¹ Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006...”, *op. cit.*, p. 62. Por esto mismo, no coincidimos con De Andrea, en que el perfil ideal descarta a “aquella figura proveniente del ámbito operativo o burocrático del propio Instituto con una excesiva especialización, ni un ex magistrado de tribunales electorales, ni un hombre o mujer proveniente de la administración de justicia en general”, porque el contexto laboral no tiene una vinculación directa con el perfil que se necesita, ya que validamente quien haya desempeñado puestos en las instituciones de referencia puede contar con las características técnicas y políticas, y la experiencia a la que nos hemos referido. De Andrea Sánchez, “Reflexiones sobre algunas innovaciones...”, *op. cit.*, pp. 1052-1053.

³⁰² Woldenberg, José, “La institución Electoral Federal en México y el proceso de consolidación democrática”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho electoral t. II*, México, TEPJF, IFE, UNAM, UAQROO, PNUD, 1999, p. 376.

³⁰³ De conformidad con Cárdenas, “Los titulares de los órganos electorales están obligados no sólo a resolver conforme a derecho sino también a tomar en cuenta las distintas posibles consecuencias de las mismas. Esa ponderación debe constar en las decisiones de autoridad”. *Cfr.* Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006...”, *op. cit.*, p. 64.

Si el derecho electoral es un derecho fuertemente impregnado de política por constituirse en normas que garantizan la democracia³⁰⁴, es de reconocer que el consejero electoral se encuentra en contacto permanente con el medio político, lo que produce, como apunta De Andrea, que no pueda ser un funcionario “químicamente puro”.³⁰⁵ Y no puede serlo porque así como hoy en día no existen constituciones políticamente neutrales, tampoco pueden existir consejeros asépticos; por el contrario, un funcionario de esta naturaleza, para ocupar legítimamente un puesto en los distintos órganos superiores de dirección, debe estar no sólo condicionado, sino profundamente imbuido de los valores democráticos que abandera la Constitución. Si el derecho electoral es un derecho que desde su origen toma partido por una particular visión de democracia, es razonable que las visiones apolíticas del mismo carezcan de relevancia.³⁰⁶ Por lo mismo, una cosa es la exigencia de imparcialidad de los consejeros, y otra la exigencia de neutralidad que, en su calidad de “posición avalorativa”, es incompatible con nuestro sistema democrático.³⁰⁷

Derivado de que la Constitución orienta a todos los poderes públicos a la consecución de los fines y las metas predefinidas por ella, se necesita un consejero *proactivo*, que lleve su actuación hasta el límite que le permiten sus atribuciones; no es ésta, por tanto, una función para sujetos caracterizados por su pasividad, acostumbrados a resolver formal y mecánicamente; por el contrario, el consejero debe demostrar su “compromiso con la totalidad del ordenamiento jurídico, principalmente con los principios y normas constitucionales, de manera muy destacada con los principios democráticos y los derechos humanos”.³⁰⁸

Por lo dicho, el consejero eminentemente técnico o impecablemente aséptico constituye más un ideal inalcanzable que una realidad efectiva. Empero, la forma como se aproxima, interpreta y decide las cuestiones que se someten a su aprobación se encuentra profundamente condicionada por un conjunto de elementos que ponen a prueba la objetividad como principio rector de la función electoral, consagrado en el inciso b) de la fracción IV del artículo 116 constitucional. No puede negarse, en este sentido, que su actuación adquiere distintos matices de conformidad con la ideología que presenta y que le representa. Como cualquier otro funcionario del más alto nivel, el consejero no puede dejar de resentir la influencia de su patrimonio de valores, principios, ideales, ambiciones y caprichos, en la forma de concebir la realidad. Entre esos condicionantes, sólo por citar algunos, se encuentran pasajes personales de la vida, contextos familiares, educativos, culturales, sociales, religiosos, económicos y, por supuesto, políticos.

Resulta entonces verdaderamente difícil sostener que los consejeros, en su actuar, se muestran plenamente objetivos y destacadamente neutrales; siempre, las decisiones tomadas y las resoluciones aprobadas llevan consigo una leve porción de subjetividad que no puede negarse. Por eso mismo, más que presentarse como ideológicamente neutrales deben tener la capacidad de mostrar su “voluntad y convicción de participar en el proceso electoral admitiendo sobre la militancia propia, un valor y bien mayor que es el desarrollo de la democracia”.³⁰⁹

³⁰⁴ Aragón, Manuel, “Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”, en Nohlen, Dieter *et. al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral...*, *op. cit.*, p. 179.

³⁰⁵ Andrea Sánchez, Francisco José de, “Reflexiones sobre algunas innovaciones...”, *op. cit.*, pp. 1052-1053.

³⁰⁶ Esta cercanía con la política no debe derivar en que el consejero sea, en sí mismo, un político, ni que utilice su posición como un “botín político” o como una “plataforma de lanzamiento de una carrera política”. Al respecto, Andrea Sánchez, Francisco José de, *ibidem*, p. 1052.

³⁰⁷ Cárdenas, Jaime, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 142.

³⁰⁸ Compartimos con Cárdenas que “la autoridad electoral no es sólo fiel garante de la ley electoral es también la autoridad que promueve los fines jurídicos que hacen posible el desarrollo del sistema democrático y la salvaguarda de la autenticidad del sufragio y de los procesos electorales”. A su juicio, “proactividad es darle efecto útil al ordenamiento jurídico, es darle eficacia a la luz de los valores constitucionales y del contexto político-electoral”. Véase, Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006...”, *op. cit.*, p. 61.

³⁰⁹ Lara Sáez, Leoncio, “Comentario al artículo 41”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, t. II, p. 136.

De esta manera, el principio de objetividad, además de ser un principio de la función electoral, debe caracterizarse como un criterio que condiciona al consejero a conducirse de una manera tal, que minimize la injerencia de elementos subjetivos o ideológicos en la toma de sus decisiones; incluso, como una “virtud”, como la cataloga la Sala Superior, “virtud de abordar cualquier cuestión en forma desinteresada y desapasionada, con independencia de la propia forma de pensar o de sentir.”³¹⁰

Además de atributos hacia el exterior, como los que acabamos de señalar, el perfil idóneo del consejero electoral requiere de aptitudes que puedan desplegarse dentro de un órgano colegiado y plural por excelencia, como son los órganos superiores de dirección, bajo la denominación que tenga.

No se puede negar que la forma de ser, la actitud y el comportamiento del consejero adquieren una notoria relevancia en la vida interna de la institución. Los consejos generales, recordemos, son órganos colegiados en donde inexorablemente se produce una convivencia entre pares, y en donde existe el imperativo de que cualquier tema de la agenda electoral sea analizado desde la pluralidad de visiones que lo conforman; si a eso le agregamos que las cuestiones que tienen que afrontar y decidir resultan de la máxima relevancia para el desarrollo del proceso electoral y para el establecimiento de una competencia política equilibrada, resulta de la mayor importancia que el consejero tenga cualidades suficientes para fijar con contundencia sus posicionamientos en torno a un asunto, pero que de igual manera, tenga la apertura para escuchar los de sus colegas, los de quienes representan a las instituciones del Estado e, igualmente, los de aquellos que concurren al órgano representando a sus partidos políticos; dado que además las sesiones son generalmente públicas y abiertas, se requieren determinadas dotes para persuadir, mediante la argumentación, y ser persuadido en el contexto de una discusión colectiva de los asuntos; finalmente, se necesita convicción para mantenerse rígido en la defensa de sus argumentos (sobre todo cuando existe la posibilidad de formular voto particular), pero se requiere de humildad para ser flexible cuando los de sus pares lo convencen.³¹¹

Dado el carácter del órgano, la premisa de partida es aquella que señala la oportunidad de mantenerse al margen de posiciones inamovibles y de demostrar siempre apertura al diálogo, la negociación, el consenso, o el acuerdo razonable entre todas las opiniones existentes. No debe perderse de vista que una armónica composición de posiciones individuales deriva siempre en acuerdos y resoluciones dotadas de mayor autoridad, porque en ellas es evidente que las voluntades particulares se convierten en una única voluntad que sale a la luz en forma de voluntad estatal.

Ni qué decir tiene que los titulares de la institución electoral deben ser portadores, además, de ciertos requisitos de índole personal. Deben distinguirse, entre otras cosas, por sus inquebrantables principios éticos y morales, y reconocerse por sus convicciones profundamente democráticas. Sería un despropósito que quien no tiene convicciones cívicas y democráticas bien consolidadas, formara parte de un órgano que precisamente se dirige a hacer posible el ideal democrático. Además, como todo servidor público, tienen la obligación de conducirse con estricto apego a los principios de honestidad, prudencia y honorabilidad, y de demostrar, con hechos, su vocación democrática por la transparencia, la austeridad y la rendición de cuentas.³¹² Incluso, el hecho de gozar de una visibilidad pública especialmente notoria,

³¹⁰ Vid. SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, pp. 126 y 127. La Suprema Corte, por su parte, ha conceptualizado al principio de objetividad desde una dimensión que puede denominarse “institucional”, al destacar que “obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma”. Vid. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. *Op. cit.*, p. 111.

³¹¹ De ahí la importancia de que los consejeros cuenten con capacidad para la argumentación jurídica. Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral...”, *op. cit.*, p. 62.

³¹² Sobre estos atributos, remítase a la obra de Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral...”, *supra*, pp. 63-64. La Sala Superior, ha sostenido que “por probidad se entiende, en esencia, la rectitud de ánimo e integridad en el obrar y por lo general se le identifica con la

derivado de la expectativa mediática que genera su función, supone mantener una actitud discreta para que una eventual sobreexposición a los medios no termine por afectar la eficacia operativa del órgano al que pertenece.³¹³

Para cerrar este apartado, no podemos dejar de destacar que cuando este conjunto de exigencias confluyen en la persona de un consejero, su figura y su autoridad se ven redimensionados a tal grado que logra posicionarse por fuera y por encima de las pasiones y las vicisitudes políticas del momento, contribuyendo a fortalecer su vocación de imparcialidad frente a los intereses en juego, y a ensanchar su legitimidad como árbitro del equilibrio electoral y como intermediario efectivo entre el Estado y la sociedad.

3. *La denominación de los consejeros*

La tipología de los consejeros electorales ha venido cambiando de manera progresiva bajo la premisa de ir consolidando un perfil de funcionario electoral acorde a las necesidades que en distintas etapas históricas ha exigido nuestro proceso de consolidación democrática.³¹⁴

Actualmente, los funcionarios electorales que integran el órgano colegiado de mayor jerarquía al interior del IFE se denominan consejeros electorales. La denominación acuñada en la reforma constitucional de 1996, “obedeció —señala Patiño Camarena— al propósito de explicitar que toda vez que ellos y sólo ellos tienen derecho a voto en los procesos de toma de decisiones, entonces deben contar con un conocimiento profundo y especializado en materia electoral, la cual tiene la particularidad de que todo parece claro, diáfano y sencillo, cuando en realidad todo es por demás delicado, complejo y sofisticado”.³¹⁵

Es así porque el desempeño de tan alta responsabilidad, como anteriormente se anotó, exige una “dosis consistente de conocimientos jurídicos, políticos y administrativos en el campo electoral, a efecto de que se encuentren en condiciones de conferirle la aplicabilidad que merecen los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad, que deben orientar y conducir a todo proceso electoral federal”.³¹⁶

La introducción de este tipo de funcionario y la obligación que la misma reforma derivó para los estados, al constreñirlos a adoptar un conjunto de principios en materia electoral, generó que la figura de los consejeros electorales fuera rápidamente recibida en buena parte de las entidades, dentro de un ejercicio de expansión del *centro a la periferia*.³¹⁷

No obstante, a pesar de la fuerte creencia que existe sobre el particular, no es posible sostener lo mismo en relación con los *consejeros ciudadanos*; la ciudadanización de los institutos electorales representa una aportación que si bien se produjo primero en el ámbito federal, se consolidó definitivamente en el de los estados; en consecuencia, puede reivindicarse como aportación de la *periferia al centro*.

honestidad y la honradez. En sentido objetivo y coherente con lo anterior, actúa deshonestamente quien realiza una conducta en forma contraria a lo ordenado en una norma que tiene deber de observar.” SUP-JRC-25/2007, pp. 65-66.

³¹³ Pone énfasis en esta “discreción operativa”, De Andrea Sánchez, Francisco José, “Reflexiones sobre algunas innovaciones...”, *op. cit.*, p. 1052.

³¹⁴ Vid. Hernández Norzagaray, Ernesto y Mójica Camarena, Nicolás, *op. cit.*, *ab initio*, p. 277.

³¹⁵ Patiño Camarena, Javier, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, en Ackerman, John M. (coord.), *Nuevos escenarios...*, *op. cit.*, p. 462.

³¹⁶ *Ibidem*, p. 461.

³¹⁷ El Estado de Jalisco, por ejemplo, adoptó en 1994 la figura de los consejeros ciudadanos, y en 1997 la de consejeros electorales. Elizondo Gómez, Alejandro R., “La autonomía de los organismos electorales locales en México”, en Martínez Veloz, Juan (coord.), *Hacia un Federalismo Electoral*, México, Editora Laguna, 2004, p. 121.

En efecto, la ciudadanización de las autoridades electorales se genera por primera vez en la reforma electoral de 1990, en la estructura orgánica del IFE, cuando funcionarios denominados *consejeros ciudadanos* entran a formar parte de los consejos locales; sin embargo, su aparición no tuvo tanta relevancia principalmente porque ejercían una función subordinada y no permanente.³¹⁸

Por ello, es en su aparición en el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de San Luis Potosí, en 1991, donde las bondades de su perfil salen a la luz con toda su fuerza, al grado que tres años más tarde, la contundencia de su justificación generaría una fuerte repercusión nacional, permeando intensamente la composición del IFE, y alcanzado en poco tiempo una expansión notable hacia las propias entidades federativas.³¹⁹

Si el IFE se crea como respuesta a la crisis de legitimidad política emergida a partir de los enfáticos señalamientos sobre la falta de limpieza de las elecciones presidenciales de 1988, y es el resultado de la masiva movilización social que enarbó la bandera de la democratización, la ciudadanización es igualmente una respuesta al descontento generado en las elecciones de San Luis de 1991, en donde también se cuestionaron sus resultados y se desplegaron distintos mecanismos de presión social por transformar la estructura institucional de los comicios.

Con lo anterior se aprecia que si en algunas etapas de nuestra historia reciente las legislaciones electorales estatales, como constante, han seguido en la construcción de su normativa los esquemas y principios consagrados en la Constitución general o en las leyes electorales federales, lo cierto es que la experiencia someramente descrita constituye una de las diversas excepciones que deben destacarse.³²⁰

Uno de los propósitos principales del proceso de ciudadanización consistió en desplazar el *centro de gravedad* de la toma de decisiones al interior de los órganos superiores de dirección de los institutos electorales; a pesar de que en su integración continuaban apareciendo los representantes de los poderes públicos y los partidos políticos, su peso político se vio “inhibido”³²¹ con la novedosa introducción de un cuerpo de ciudadanos que no debían ser necesariamente licenciados en derecho, en quienes quedaba definitivamente depositada la responsabilidad de llevar a buen puerto la organización de los comicios.³²²

“Los consejeros ciudadanos —explican Arroyo y Morales— debían ser personas de espíritu cívico que, en el marco de la imparcialidad, serían conocedores de política pero apartidarios, a la vez conocedores de las leyes electorales y, colegiados en consejos, serían las autoridades electorales”.³²³ El objetivo de su creación, como apunta Franco González, era el de asegurar normativamente, “las condiciones objetivas de desvinculación partidista de los funcionarios electorales y, por tanto, se presumiera su imparcialidad

³¹⁸ Vid. Legislación Electoral Mexicana, p. 80. También, Alcocer V., Jorge, “IFE: legalidad y conflicto”, *op. cit.*, pp. 36 y ss.

³¹⁹ Como señala Orta Flores, San Luis Potosí ha sido punta de lanza en reformas constitucionales y legales, como las que introdujeron el voto femenino, la segunda vuelta electoral, el plebiscito y el referéndum, la legislación ordinaria para los pueblos indígenas y la que acabamos de señalar, la ciudadanización del organismo electoral. Cfr. Orta Flores, Sara Berenice, “El Congreso del Estado de San Luis Potosí, bajo nuevas reglas”, en Chávez Hernández, Efrén (coord.), *Introducción al derecho parlamentario estatal estudios sobre los congresos de los Estados y la asamblea legislativa del Distrito Federal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 687-688.

³²⁰ En opinión similar, López Chavarría, José Luis, “Incidencia de la legislación electoral federal en el estado de Guerrero respecto a la conducción de los comicios y de la integración del organismo rector del mismo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie, año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre, 1996, p. 945.

³²¹ Rabasa Gamboa, Emilio, “Introducción general”, *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, *et. al.*, núm. 14, 1994, p. 20.

³²² Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política...*, *op. cit.*, pp. 87-88.

³²³ Arroyo Marroquín, Tulio y Morales Barbosa, Juan José, “Interacción del Instituto Federal Electoral y los Consejos Estatales Electorales”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento...*, *op. cit.*, p. 427.

en la toma de decisiones”.³²⁴ Su aparición, como explica Patiño Camarena, obedeció al propósito de explicitarle tanto a los partidos políticos, en el momento de formular las ternas de candidatos, como a la Cámara de Diputados, en el momento de elegir a los consejeros, la necesidad de comprometer su mejor esfuerzo para que los cargos fueran conferidos a candidatos situados por encima de los partidos políticos, cuya posición les permitiera velar por el interés del cuerpo ciudadano.³²⁵

Antes de estos dos perfiles existió, como es conocido, la figura de los *consejeros magistrados*. Nacieron como consecuencia de la creación del IFE, al interior de lo que entonces era el cuerpo colegiado que tenía encomendada su dirección. Su calidad de funcionarios electorales de nueva creación, exigió completa independencia de los partidos³²⁶ con el objeto de garantizar una adecuada toma de decisiones en el Consejo General, pero sobre todo, con el propósito de evitar que al interior del órgano colegiado existiera un “desequilibrio” a favor del entonces partido hegemónico.³²⁷ Sus requisitos de elegibilidad eran iguales a los que se exigían para ser ministros de la Suprema Corte, lo que exigía ser licenciado en derecho y contar con una experiencia “cuasi-jurisdiccional” que en opinión de Barquín “nunca tuvo sustento ni razón de ser”.³²⁸

Como se aprecia, la búsqueda de una efectiva independencia, imparcialidad, confiabilidad y profesionalismo ha llevado a experimentar con cada vez mejores fórmulas y perfiles para cumplir con específicos atributos que, por su trascendencia, se han elevado a la categoría de principios rectores de la función electoral.

Primero se buscó un perfil que privilegiara el conocimiento del derecho tanto en lo teórico como en lo práctico, luego se privilegió la confianza y la legitimidad social, sacrificando el perfil de abogado, y finalmente se ha previsto mantener la exigencia de confiabilidad de la mano de un perfil fuertemente especializado, pero ya no en el derecho en general, sino en el derecho electoral en particular.³²⁹ Con ello se busca que nuevamente un perfil *ambivalente* en donde los consejeros sean intermediarios efectivos entre la sociedad y el Estado, al mantener su calidad de sujetos alejados de los intereses políticos, y al mismo tiempo, de funcionarios públicos profesionales, al exhibir un alto grado de especialización en la materia. La Suprema Corte ha sintetizado esta ambivalencia al subrayar que “la ciudadanización de las autoridades encargadas de la organización de las elecciones, no está dirigida a que cualquier ciudadano, sea parte de ellos, sino aquéllos que desligados de intereses políticos tengan un conocimiento en la materia a fin de que exista un cuerpo profesionalizado y especialista”.³³⁰

Derivado de este recorrido, no es extraño que hoy en día, la mayoría de las legislaciones electorales de los estados, como se aprecia en el cuadro XIX. TIPOS DE CONSEJEROS, utilicen la denominación *consejero electoral*. Solamente Guanajuato y Sinaloa mantienen la nomenclatura de *consejero ciudadano*, Nuevo León la de *comisionado ciudadano*; mientras que San Luis Potosí, para refrendar que fue pionero en la ciudadanización, les llama *ciudadanos con carácter de consejeros*.

³²⁴ Franco González Salas, José Fernando, “Ciudadanización y justiciabilidad de las elecciones”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación...*, op. cit., pp. 152-153.

³²⁵ Patiño Camarena, Javier, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, op. cit., p. 457.

³²⁶ Woldenberg, José, *La reforma electoral 1989-1990*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 25, México, Instituto de Estudios para la Transición democrática A.C, s.a., p. 66.

³²⁷ Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política...*, op. cit., pp. 87-88.

³²⁸ Barquín Álvarez, Manuel, “Los órganos electorales”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación...*, op. cit., pp. 309-310.

³²⁹ Rabasa Gamboa, Emilio, “Introducción General”, op. cit., p. 20.

³³⁰ AI 69/2008, Estado de Veracruz, considerando séptimo intitulado “REQUISITOS PARA SER SECRETARIO EJECUTIVO”, p. 27.

No obstante la denominación, tanto Guanajuato como Sinaloa exigen que sus consejeros cuenten con estudios especializados en materia electoral, y únicamente Nuevo León y San Luis Potosí mantienen una esencia eminentemente ciudadana al no exigir este requisito ni el de la experiencia.³³¹

4. *El ejercicio del encargo*

Una consideración ulterior requiere el tema del ejercicio del encargo por parte de los consejeros electorales. Derivado del arreglo institucional de 1996, la arquitectura del IFE incorporó la distinción entre los consejeros propietarios y suplentes. Esa distinción fue rápidamente acogida por las legislaciones electorales estatales, al grado que hoy se mantiene a pesar de que la reforma electoral de noviembre de 2007 eliminó a los suplentes de la integración del Consejo General del IFE.

A pesar de la distinción, es evidente que el ejercicio de los derechos y obligaciones de un consejero se reconoce exclusivamente a quienes tienen la condición de propietarios. Es decir, a aquellos que luego de ser designados y de jurar el cargo, resultan habilitados legalmente para asistir a las sesiones del órgano superior de dirección, integrar el quórum, participar en las deliberaciones y votar los acuerdos y resoluciones.³³²

La suplencia, no obstante, tiene un significado importante que requiere pormenorizarse. En términos generales, su finalidad se encamina a “evitar que un órgano del poder público, quede sin una persona física que pueda ejercer las facultades inherentes al cargo que representa”. Obedece, por tanto, “a la previsión del legislador, de que ante las posibles eventualidades que puedan ocurrir, se cuente con alguna otra persona capacitada para ejercer las funciones que requiere el cargo, ello con la finalidad de evitar dilaciones que entorpezcan las labores del órgano al cual este integrada la persona que se debe suplir”.³³³

Una visión descriptiva, dentro del contexto que nos interesa, determina que la figura de la suplencia “se traduce, únicamente, en la posibilidad de contar con reservas para el caso de existir la necesidad de ocupar una vacante ante la ausencia de alguno de los consejeros electorales que estén en el ejercicio de sus funciones”.³³⁴ Pero una visión más de fondo nos indica que su presencia satisface un doble propósito: orgánico y funcional. El primero garantiza la adecuada integración del Consejo General, para permitirle funcionar, algo que no está completamente asegurado si se reconoce la figura de las ausencias parciales o definitivas sin que se permita que otro consejero asuma provisionalmente el cargo; y el segundo, cercano a éste pero de mayor alcance, procura el puntual cumplimiento de las atribuciones del órgano electoral y garantiza la continuidad de la institución y de sus actividades.³³⁵

³³¹ Véanse los cuadros relativos a los requisitos de elegibilidad y los comentarios que vertimos al respecto.

³³² Sobre los derechos y obligaciones de los consejeros, véase el apartado XVII, del capítulo cuarto.

³³³ SUP-JRC-161/2008 y SUP-JRC-164/2008 acumulados, pp. 106 y 107.

³³⁴ SUP-JRC-161/2008 y SUP-JRC-164/2008 acumulados, p. 101.

³³⁵ La Sala Superior ha señalado que “se considera que la regulación de la figura de consejeros electorales suplentes generales, implica una previsión encaminada a reaccionar con rapidez y certeza ante la eventual ausencia de alguno de los consejeros elegidos para integrar el Consejo Estatal del Instituto Electoral local, porque al contar con suplentes elegidos por el órgano competente, en términos de lo previsto en la normatividad aplicable, se podría ocupar de manera inmediata la vacante que, eventualmente, pudiera surgir y, así, incluso se eliminaría la posibilidad de que surja una situación que, potencialmente, obstaculizaría las labores ordinarias del órgano electoral estatal”. SUP-JRC-161/2008 y SUP-JRC-164/2008 acumulados, p. 101. En otra resolución ha sostenido que la integración del órgano electoral con consejeros propietarios y suplentes “garantiza que siempre la autoridad electoral funcione en plenitud y pueda adoptar las decisiones que en el ámbito de su competencia resulten necesarias para el correcto desempeño de las atribuciones constitucionales que le fueron conferidas. Luego entonces, la debida integración de la autoridad electoral se alcanza cuando el órgano está debidamente compuesto por los consejeros propietarios y sus suplentes”. SUP-JRC-635/2007 y SUP-JRC-636/2007, pp. 82 y 83.

Esto no quiere decir que la suplencia constituya un elemento inexorable de las legislaciones electorales. La Suprema Corte ha establecido que la figura forma parte del “régimen legal” para cubrir las ausencias definitivas de los consejeros y que contemplarlas o no, o incluso suprimirlas cuando una legislación anterior la preveía, no contraviene la Constitución.³³⁶ La Sala Superior, en una dirección similar, ha sostenido que los congresos estatales tienen libertad para determinar “la configuración del órgano electoral encargado de la función estatal de organizar las elecciones”, que en el caso de algunos estados, “incluye la designación de consejeros electorales suplentes generales”.³³⁷

Tal y como se observa en el mismo cuadro XIX. TIPOS DE CONSEJEROS, la gran mayoría de las legislaciones, con excepción de Chiapas y el Distrito Federal que la removieron en su última reforma electoral, contemplan a los consejeros suplentes.

A nuestro parecer, no puede ponerse en duda que cuando la suplencia se reconoce, adquiere una notoria relevancia principalmente por las repercusiones que genera al interior de órganos de naturaleza colegiada. Por ello, compartimos la opinión de De Andrea cuando afirma que el consejero suplente no representa un nombramiento “honorífico y prestigioso del seleccionado”, pues en los sistemas en los que se estipula, representa “un verdadero reserva de los propietarios”.³³⁸

En términos generales, los consejeros suplentes deben cumplir con el mismo perfil que se solicita para los propietarios, porque se contemplan con el objetivo de cubrir tanto las ausencias temporales como las definitivas. Sin embargo, la Suprema Corte ha especificado que mientras los consejeros suplentes no asuman el cargo se encuentran “completamente al margen de las funciones del Consejo General del Instituto Electoral”, y que, por lo tanto, sólo tienen “el deber y el derecho” de estar dispuestos para ser llamados a incorporarse a la institución cuando se den los supuestos para ello.³³⁹

Esto es cierto en términos generales, pero para mayor claridad se requiere hacer una distinción del todo relevante, concerniente a la naturaleza activa o pasiva de la suplencia. La suplencia *activa* es aquella que permite al suplente integrar el pleno ante una ausencia temporal del propietario; la *pasiva* es aquella que lo habilita únicamente en el supuesto de una falta absoluta, en donde existe la certeza de que el propietario ha perdido en definitiva la titularidad del encargo. En este sentido, si la suplencia es *pasiva*, el ejercicio de la función únicamente podrá producirse cuando el suplente sea llamado a tomar protesta, tal y como lo reconocen la casi totalidad de los estados, como puede observarse en el cuadro XX. SUPLENCIA DE LOS CONSEJEROS.

Si la suplencia es activa y el suplente puede ser llamado ante la inasistencia, excusa o inhibición de un propietario como sucede por ejemplo en Guerrero, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala o Yucatán, la situación cambia diametralmente porque en este supuesto debe considerarse que dichos consejeros se encuentran activos y que, por tanto, deben hallarse “completamente involucrados” en las funciones del Consejo. Esto conduce a reconocerles un *status* diferente, porque la posibilidad de ejercer como propietarios una vez que han rendido protesta ante el Congreso o ante el propio Consejo General, los sitúa en un escenario completamente distinto. Impone que, por ejemplo, cuando adquieran dicha calidad, se encuentren investidos con los mismos derechos y obligaciones;³⁴⁰ que cuenten con el acceso a distintas

³³⁶ AI 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008, Legislación electoral del Distrito Federal, *considerando décimo primero*, p. 60.

³³⁷ SUP-JRC-161/2008 y SUP-JRC-164/2008 acumulados, p. 101.

³³⁸ De Andrea Sánchez, Francisco José, “El Consejo General del IFE...”, *texto inédito*, p. 21.

³³⁹ AI 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008, Legislación electoral del Distrito Federal, *considerando décimo primero*, p. 60.

³⁴⁰ La Suprema Corte, dentro de esta línea de pensamiento, ha señalado que “el carácter de suplente, por regla general, implica que no se han realizado las consecuencias del supuesto de la norma que permiten arribar a aquél a ocupar la titularidad de un empleo

informaciones para poder cumplir adecuadamente con su labor (estadísticas, actas, acuerdos, resoluciones, etc.);³⁴¹ y sobre todo, que se les reconozca el mismo estatuto jurídico para que gocen de similares protecciones que las que tienen sus demás compañeros.

Las legislaciones, al definir el régimen de suplencia, pueden decidir entre distintas posibilidades de ordenación.

Existen sistemas que estipulan la existencia de un suplente por cada propietario; y otros que establecen una lista de suplentes en orden de prelación. Ambas posibilidades evitan la “confusión que generaría la posibilidad de que cualquier suplente pudiera sustituir a cualquier propietario, además de la incertidumbre constante de los suplentes respecto de la posibilidad de desempeñarse como propietarios, pues ante la ausencia de uno de ellos, quedarían a expensas de la decisión discrecional del órgano competente, para conocer si ocuparán el lugar vacante o no, en detrimento de la seguridad jurídica necesaria para el desempeño de la función”.³⁴²

En efecto, escapar de ambos mecanismos, o establecer una lista de suplentes que no se encuentre ordenada por algún criterio, implicaría considerar que “cualquiera de los suplentes electos de la referida lista puede sustituir a cualquiera de los consejeros propietarios, permitiría un acto totalmente discrecional del órgano encargado del llamado, pues sin mayor trámite, se podría llamar al primero o al último de los suplentes sin parámetro alguno”. En consecuencia, cuando ello ha sucedido, la Sala Superior ha ordenado “que se establezca cuál será la condición concreta de cada uno de los consejeros suplentes, ya sea como específico o correlativo de cada propietario, o bien, en una posición concreta de una lista en orden de prelación, para las posibles sustituciones, sin que en cualquier caso ello implique que en alguno pueda recaer previamente la calidad de suplente del presidente como tal, porque lo será sólo del cargo de consejero”.³⁴³

III. NÚMERO DE CONSEJEROS

La *integración* de los órganos superiores de dirección de las instituciones electorales, entendida como la “composición de un conjunto heterogéneo mediante elementos separados más o menos distintos...”,³⁴⁴ tiene una notable relevancia dentro de la abigarrada estructura que tiene por objeto generar las condiciones para hacer efectiva la emisión del sufragio.

Es relevante, en primer término, por el *status* que se les reconoce como órganos constitucionales autónomos, lo cual hace que sus integrantes, se insiste, tengan una posición particular dentro del conjunto de funcionarios públicos del Estado. Enseguida, por la función que tienen encomendada, que les confiere el alto honor de constituirse en ejes articuladores de la democracia en sus respectivas demarcaciones territoriales. Finalmente, porque la misma composición de los consejos genera repercusiones “en cascada” hacia

público, ya que si se hubieran concretizado tales efectos, *las condiciones de aquella persona automáticamente cambian* para ingresar a su esfera jurídica el *cúmulo de derechos derivados del ejercicio de dicha función*, y su situación en principio debe ser respetada por la nueva ley —cursivas nuestras—. AI 58/2008 y sus acumuladas 59/2008 y 60/2008, Legislación electoral del Distrito Federal, *considerando décimo primero*, pp. 60-61.

³⁴¹ Como señala De Andrea respecto a los suplentes del IFE, es “incontestable también que entre más compenetrados y “empapados” del acontecer diario y de la agenda global de la dinámica del IFE están los Consejeros Suplentes, mejores posibilidades tendrán de —llegado el momento— suplir eficazmente a los propietarios de darse el supuesto que la ley establece”. Andrea Sánchez, Francisco José de, “El Consejo General del IFE...”, *op. cit.*, p. 21.

³⁴² *Cf.*: SUP-JRC-25/2007, p. 85.

³⁴³ *Idem.*

³⁴⁴ Es la definición de “integración” aportada por Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Editorial He-
liasta, tomo III, p. 759 y referida por la Sala Superior, en SUP-JRC-232/2001, p. 15.

el interior de las instituciones electorales, ya que los propios consejeros pueden designar a sus homólogos distritales y municipales, o a los integrantes de las juntas ejecutivas, y si no se establecen garantías que impidan que el órgano superior se deje influir por un partido político o por el gobierno, será mucho más fácil reproducir esta injerencia hacia los órganos inferiores, produciéndose notables vicios que pueden empañar la transparencia y la confiabilidad de las elecciones.³⁴⁵

En esta tesitura, al poner los primeros ladrillos de lo que sería con posterioridad un imponente edificio encaminado a proteger la autonomía e independencia de los consejeros electorales, la Sala Superior adujo que la integración de los órganos electorales no puede considerarse un acto particular y asilado, pues al contrario, representa un ingrediente esencial del proceso de preparación y organización de los comicios electorales.³⁴⁶

La Suprema Corte, en esta línea de pensamiento, ha reconocido que “en atención a la *importancia* que revisten las elecciones, adquiere *especial relevancia* la *estructura de las instituciones* encargadas de su organización, ante la magnitud y complejidad de los esfuerzos técnicos y administrativos inherentes al desarrollo de un proceso electoral. En consecuencia, la operación e *integración* de los órganos que han de encargarse de la organización de las elecciones, a saber, de la planeación, dirección, ejecución y control de las actividades implicadas en los procesos comiciales, constituye uno de los elementos más importantes de todo sistema electoral” —cursivas nuestras—.³⁴⁷

En función de lo anterior, el número de consejeros que integran los órganos superiores de dirección representa una decisión cuyos alcances pueden proyectarse hacia distintas direcciones.

Por un lado, permite ver en qué medida la pluralidad política y social se proyecta al seno de las instituciones electorales. Mientras una integración más amplia puede dar lugar al ensanchamiento de la pluralidad de perfiles, ante la exigencia de hacer coincidir la voluntad de más personas, cada uno con su propia ideología, formación, modo de concebir las cosas, etc., una composición restringida produce el efecto contrario.

En segundo lugar, advierte los niveles de funcionalidad que puede alcanzar el órgano; entre menos sean los consejeros existirán mayores alicientes para propiciar los acuerdos necesarios para la buena marcha de la administración electoral, algo que no siempre se garantiza cuando existe una integración mayor que, por su propia naturaleza, es más plural y heterogénea.

En tercer lugar, es un elemento para medir la eficiencia del trabajo institucional, puesto que una integración extendida permite que los consejeros ocupen parte de su tiempo en las labores que realizan las distintas comisiones del Consejo General, mientras que en una composición menor, esta labor se dificulta. Esto produce, además, un mayor grado de implicación de los consejeros en las labores sustanciales del órgano y propicia, por ende, un mayor control en la actividad general de la institución.

En cuarto lugar, permite ver si los consejeros se encuentran efectivamente en la misma posición institucional, y quiénes y bajo qué argumentos tienen la calidad de *primus inter pares* dentro del colegio de consejeros.

Generalmente, cuando un pleno se compone con un número par de integrantes, es factible que las deliberaciones conduzcan a empates que necesitan ser destrabados para asegurar la buena marcha de la institución. En este escenario, suele ser frecuente que el voto del presidente se erija en *voto de calidad*,³⁴⁸

³⁴⁵ Arroyo Marroquín, Tulio y Morales Barbosa, Juan José, “Interacción del Instituto Federal Electoral y los Consejos Estatales Electorales”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Administración y financiamiento... op. cit.*, p. 435.

³⁴⁶ SUP-JRC-391/2000, pp. 8 y 9.

³⁴⁷ AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando sexto, op. cit.*, p. 18.

³⁴⁸ El voto de calidad se analiza más detenidamente en el apartado de derechos y obligaciones de los consejeros.

lo cual es positivo si se privilegia la eficacia y la funcionalidad del órgano; pero en ocasiones no es saludable porque derivado de lo relevante de la función, cuando el presidente es designado por el Congreso del estado o por los propios consejeros, su nombramiento puede arriesgarse a una politización excesiva tanto por parte de las fracciones parlamentarias, los partidos o los diputados, como por la de los propios consejeros al interior de la institución.

Además, una situación de esta naturaleza desequilibra el valor del voto de los consejeros dentro de un órgano colegiado, y termina por conferir un elevado valor no sólo político, sino jurídico, al voto de un consejero que, en casos extremadamente sensibles, se convierte en los hechos en el fiel de la balanza de una decisión trascendente. Ni qué decir tiene que gran parte de estos inconvenientes se evitan con una integración impar del órgano colegiado.

No obstante, no sólo es necesario atender de manera directa la composición de los órganos superiores de dirección; es igualmente relevante cuidar el diseño integral porque, si no, se pueden producir situaciones inconvenientes para la funcionalidad de los órganos en cuestión. La Suprema Corte, por ejemplo, ha dicho que si una regulación no establece el voto de calidad en el contexto de un órgano electoral conformado por un número par de consejeros, “se provoca una afectación al principio constitucional de certeza, puesto que al ser un número par, podría propiciarse que en la toma de decisiones se empatara la votación y ante la falta de regulación en el referido Código, que permita solucionar ese tipo de conflictos, se propiciaría incertidumbre jurídica para los participantes en el proceso electoral, respecto de la forma y términos en que se resolvería esta contingencia”.³⁴⁹

Un diseño mal concebido, afecta la conformación del órgano encargado de organizar las elecciones en la entidad, vulnera sus atributos de autonomía e independencia y lastima los principios rectores de la función electoral.

El cuadro XXI. NÚMERO DE CONSEJEROS, demuestra que la totalidad de las legislaciones estatales ha desechado la posibilidad de integrar el órgano superior de dirección con un número par. Derivado de ello, los riesgos de incertidumbre a los que aludió la Suprema Corte en 2001, en un entorno que ahora se encuentra modificado, se han disuelto.

Más relevante es constatar que como regla general la composición de los consejos gira en torno a un número de cinco y siete miembros. Catorce estados, entre los que podemos mencionar Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León y Veracruz contemplan lo primero, mientras que dieciséis, entre ellos, el Distrito Federal, el Estado de México, Guerrero, Jalisco y Querétaro, lo segundo. Solamente dos entidades federativas, Puebla y San Luis Potosí, optan por un criterio de nueve miembros, similar al que actualmente tiene el IFE.

IV. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

1. *El significado de los requisitos de elegibilidad*

Los requisitos de elegibilidad son las condiciones necesarias para ocupar y ejercer un cargo.³⁵⁰ En nuestro específico contexto representan aquellas exigencias que se deben satisfacer para acceder al encargo de consejero electoral.

³⁴⁹ AI 18/2001, p. 211.

³⁵⁰ Rivera Alveiais, Francisco, Voz “Requisitos de elegibilidad”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 609.

La lectura de los requisitos para ser consejero constituye un primer referente para aproximarnos al *perfil* requerido por el ordenamiento jurídico para integrar a la institución electoral. Evidentemente, ese perfil debe establecerse en función de determinadas premisas, circunstancias y expectativas. Su determinación, por ende, no puede ser arbitraria; más bien, se encuentra condicionada por la especificidad con la que se erige la función electoral, por la obligación de ejercerla bajo el imperio de determinados atributos, por la necesidad de instituir un órgano que produzca confianza social, y por el inexorable requerimiento de integrar una institución plural desde el punto de vista ideológico.

Los requisitos explicitados en la legislación electoral proporcionan información adicional que conduce a valorar el significado real de su incorporación como expectativas a satisfacer por parte de quienes aspiren a endosarse el apelativo de funcionario electoral de primer nivel. De manera general, dichos requisitos:

A. Determinan la vinculación entre los rasgos de los consejeros, la naturaleza de la función electoral y de la institución que la ejerce

El perfil derivado de todos aquellos requisitos que las leyes electorales (no las constituciones, como ya vimos) solicitan para desempeñar el cargo de consejero electoral, es un indicativo de la compatibilidad existente entre la especialidad de la función electoral, la particularidad de las instituciones electorales y la especificidad de los consejeros. Reconocer estas singularidades y hacerse cargo de ellas, abrirían la puerta a una proyección más adecuada del perfil requerido para estar al frente de este andamiaje institucional.

La función electoral constituye una de las más recientes funciones que el Estado mexicano ha tenido que consolidar. Todavía en los años 90 del siglo anterior, las funciones del Estado eran aquellas clásicas, asentadas en la visión tripartita del poder. Sin embargo, hacia la conclusión de la misma década, fueron cobrando identidad nuevas funciones públicas autonomizadas del resto, que han sido catalogadas por Fernández Ruiz como funciones “emergentes”. Destaca entre ellas, como no podía ser de otra manera, la función electoral, que “alude a la función estatal emergente atribuida a órganos del estado, consistente en organizar y conducir el proceso electoral mediante el cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos”.³⁵¹

Como nos lo ha recordado la Suprema Corte, “la función electoral tradicionalmente había sido ejercida por autoridades gubernamentales. En forma básica, han sido los poderes Ejecutivo y Legislativo los que han tenido injerencia en la organización de las elecciones; sin embargo, debido a las reformas constitucionales que se han dado en la materia, actualmente los ciudadanos y los partidos políticos participan en la integración de los organismos electorales, con el propósito de generar elecciones confiables en las que se garantice la efectividad del sufragio”.³⁵² La función, como se aprecia, es del todo significativa; no sólo por los fines últimos encaminados a concretar el ideal democrático del país, sino por el espacio institucional que ha consolidado, y por los niveles de especialización, confiabilidad y profesionalismo que ha alcanzado luego de dos décadas de haber irrumpido con fuerza en la escena pública.

Las instituciones electorales son igualmente órganos *sui generis*. Han asumido el ejercicio de una actividad que hasta hace relativamente poco tiempo carecía de especialización y autonomía, y entre las distintas notas que las caracterizan sobresale, por su relevancia, su peculiar forma de integración *tripartita*, pues al seno del órgano superior de dirección deben confluir no sólo los consejeros, sino también los represen-

³⁵¹ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, “Las instituciones electorales de las entidades federativas”, en Gámiz Parral, Máximo N. *et al.* (coords.), *Derecho Constitucional Estatal Memoria del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 271 y ss., en especial p. 282.

³⁵² AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando sexto*, *op.cit.*, p. 20.

rantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos, tal y como lo señala la Constitución mexicana y las particulares de los estados.³⁵³

A pesar de haber alcanzado la mayoría de edad en nuestra democracia, la naturaleza de los institutos electorales es uno de esos temas que no se ha dilucidado en toda su magnitud. Hoy en día, la mayor parte de las constituciones estatales les reconocen un *status* de autonomía; sin embargo, discernir su carácter implica, al menos reconocer que son, al mismo tiempo:

- *Órganos de naturaleza administrativa.* Las instituciones electorales son órganos de naturaleza administrativa porque su labor se dirige a ejecutar lo dispuesto por la legislación electoral, desarrollando las etapas que comprende el proceso electoral, y concretizando todos y cada uno de los actos que deben desarrollarse al interior de cada una, para concluir eficaz, confiable y exitosamente la organización del proceso electoral. En sus manos se encuentra el ejercicio de una función pública permanente dentro del contexto de la entidad federativa a la que se adscriben, y su labor se dirige a la administración global del proceso electoral, a través del despliegue de actos de preparación, organización, administración, dirección, promoción, vigilancia y control de las elecciones.³⁵⁴
- *Órganos de relevancia política.* Las instituciones electorales cumplen con una relevante función política, pero ni su funcionamiento ni su forma de actuar debe de conducirse a través de cánones políticos. Son instancias que participan de la dirección política del estado porque tienen atribuidas facultades exclusivas que les otorgan “en forma integral y directa” distintas actividades vinculadas con el proceso electoral concebido en sentido amplio.³⁵⁵ Además, su actividad cotidiana se vincula a la aplicación de un derecho eminentemente político, como el electoral, o más bien, el constitucional-electoral, destinado a actualizar los principios democrático y republicano a través de los cuales se garantiza la integración de los órganos representativos del Estado. Su misión consiste en que la competencia por el poder se desarrolle ordenadamente mediante normas y decisiones sustentadas jurídicamente. Por ello, a pesar de interactuar en un entorno altamente politizado, su apego al principio rector de legalidad las constriñe a abordar todos los asuntos de su competencia bajo una metodología eminentemente jurídica, a pesar de que su decisión, al exteriorizarse, produzca irremediables efectos políticos.
- *Órganos constitucionales autónomos.* Las instituciones electorales son también, y además destacadamente, órganos que reciben de las constituciones un *status* que les permite actuar autónoma e independientemente, sin injerencias externas de ningún otro poder u órgano del Estado.³⁵⁶

No podemos dejar de subrayar que como característica adicional del *status*, se hace necesario explicitar las garantías jurídicas encaminadas a proteger al órgano y a los funcionarios que están al frente de ella.

La conjugación de los elementos referidos permite señalar que los órganos electorales se asientan en una sustancial *ambigüedad* que los hace aparecer como órganos administrativos y constitucionales al mismo tiempo, dotados de relevancia política, a los que se les confía el ejercicio de una actividad con fines

³⁵³ Sobre este modo de composición de los órganos electorales, particularmente del IFE, acúdase a Patiño Camarena, Javier, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, *op. cit.*, pp. 455 y ss.

³⁵⁴ Al respecto, Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal...*, *op. cit.*, pp. 18-32. Hernández Becerra, Augusto, voz “Organismos electorales”, *Diccionario Electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1989, pp. 502 y ss. Villanueva, Ernesto, *Autonomía Electoral...*, *op. cit.*, pp. 151-152.

³⁵⁵ En este sentido, Cárdenas, quien nos recuerda que el artículo 41 es el que determina estas facultades exclusivas. *Cfr. Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 54.

³⁵⁶ Sobre el particular, remitimos a las consideraciones hechas en el apartado III del capítulo primero.

sustancialmente políticos, pero que, sin embargo, transcurre bajo el empleo de formas eminentemente técnicas, conocimientos profundamente especializados y actitudes decididamente profesionales.

En esa virtud, si se reconoce la especificidad de la función electoral y la particularidad de la institución electoral, necesario es, igualmente, reconocer que el consejero electoral debe rendir tributo a estas singularidades mediante la determinación de un perfil *sui generis*.³⁵⁷

Lo significativo de vincular el perfil del consejero tanto con la función como con la naturaleza de la institución deriva de que a partir de ese ejercicio se puede analizar las distintas integraciones existentes en la República mexicana. Se pueden ubicar, por ejemplo, aquellos consejeros que concurren con un perfil más técnico o con uno más político; discernir en función de qué elementos se ha privilegiado uno u otro perfil; determinar qué papel desempeñan los consejeros dentro de una determinada composición, etc. Esto permite identificar las experiencias que se encuentran mejor equilibradas de aquellas que demuestran cierto déficit, y da luz, en el extremo contrario, respecto al grado de consolidación e incluso de eficacia operativa de un órgano electoral.

B. Dan una idea de los niveles de independencia, imparcialidad y objetividad que puede alcanzar la institución electoral

La indudable carga política de la función electoral constriñe al consejero a interactuar, como lo hemos apuntado ya, en un entorno eminentemente político. No obstante, su cualidad de árbitro imparcial y especializado de la lucha por el poder presupone un perfil que garantice que la contienda electoral transcurra de manera racional y ordenada, a través de reglas que den objetividad al proceso, para lo cual se requiere un comportamiento eminentemente técnico y profesional, desde una posición radicalmente ajena a los intereses en juego, a fin de que los resultados no se vean empañados por falta de credibilidad y certidumbre.

Cuando se estipula una mayor o menor cantidad de requisitos para ser consejero, y se analiza su significado, se tiene automáticamente una noción aproximada, al menos en el plano teórico, del grado de independencia e imparcialidad que podrá alcanzar el órgano electoral desde una perspectiva institucional, y los consejeros que participan en su integración, desde una visión subjetiva. Son, en este sentido, un referente para valorar el grado de adhesión a los principios rectores de la función electoral.³⁵⁸

Por ejemplo, con el objeto de garantizar un perfil suficientemente alejado de los partidos, las funciones políticas, o determinadas actividades que podrían poner en entredicho la imparcialidad de los consejeros, se han dispuesto un conjunto de incompatibilidades para hacer inelegibles a personas con características que pudieran afectar, tanto la función, como el adecuado funcionamiento del órgano electoral. Son una especie de incompatibilidades de carácter relativo que obligan a los aspirantes a separarse de un encargo político dentro de un ámbito temporal determinado, o que lo condicionan a ejercer en exclusiva y a tiempo completo el cargo de consejero.³⁵⁹

Adicionalmente, se puede considerar tanto el periodo de designación como la expectativa de que los consejeros sean ratificados o reelegidos en su puesto una vez terminado el periodo para el que fueron de-

³⁵⁷ Se coincide con De Andrea cuando habla de la "naturaleza *sui generis*" del cargo de Consejero Electoral. De Andrea Sánchez, Francisco José, "Reflexiones sobre algunas innovaciones...", *op. cit.*, p. 1052.

³⁵⁸ Una idea similar sostiene Cárdenas, quien analiza la garantía de aplicación de los principios rectores vía los requisitos para ocupar el cargo de consejeros electorales. *Vid. Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 120.

³⁵⁹ El régimen de incompatibilidades se analiza en el apartado X del capítulo cuarto de este libro.

signados, mediante la previsión de distintas modalidades de renovación del mandato.³⁶⁰ De conformidad con la forma en que se estipulen, pueden favorecer una mayor o menor dependencia respecto de los órganos que han participado del procedimiento, ya que si el periodo que constitucionalmente se les garantiza es corto y la reelección está prevista, sus niveles de dependencia serán mayores que en aquellos supuestos en donde el periodo es amplio y no cuenta con posibilidades de reelección.³⁶¹

Existen otros elementos que caminan en este mismo sentido. Sin embargo, lo único que nos interesa advertir en este momento es que las condiciones de elegibilidad de los consejos se encuentran íntimamente vinculadas con la capacidad de blindaje y resistencia que se quiera conferir al órgano electoral para dotarlo de mejores herramientas de defensa frente a los embates y las presiones de cualquier órgano externo, y que pueda asumirse como verdadero árbitro y moderador de la competencia electoral.

2. Representan una variable para advertir los niveles de legitimidad de la institución

Los miembros que integran los órganos superiores de dirección de las instituciones electorales son producto de un proceso de designación que, por su propia naturaleza, es un método de selección indirecto que no pasa por el tamiz del sufragio popular. Más genéricamente, esta característica establece una diferencia entre los titulares de los órganos legislativos y ejecutivos, que se someten a comicios cada determinado tiempo, respecto a los titulares de los órganos judiciales o de los órganos constitucionales autónomos, que están al margen de los comicios, pero que no por ello se encuentran desprovistos de legitimidad democrática.

Resulta particularmente difícil hablar de la legitimidad democrática de los consejeros, porque es un tema que no se ha destacado en absoluto en las disquisiciones teóricas sobre los operadores jurídicos de las instituciones electorales. Nada más para observar la paradoja que este tema esconde, hay que señalar que el establecimiento de las premisas sobre las que se erige la organización de un proceso encaminado a que el ciudadano pueda expresar su voluntad democrática, depende de un conjunto de funcionarios que no representan a nadie, por emanar de procesos de designación, antes que de elección.

Sin embargo, no podemos dejar de sostener que la legitimidad de los consejeros electorales emana, en principio, de la legitimidad que se reconozca al método de designación contemplado al efecto por las distintas constituciones y leyes electorales; es, evidentemente, una legitimidad procedimental que, en términos de Bobbio establece “*quién* está autorizado a tomar las decisiones colectivas y *con qué* procedimientos”.³⁶² Si se niega que dicha legitimidad se desprende del texto de la propia norma fundamental, se negará, en consecuencia, la vocación y la legitimidad democrática del texto constitucional en que se estatuye.

No puede negarse, por tanto, que el análisis de dicha legitimidad pasa por determinar qué órganos participan (*quién o quiénes*) y de qué manera está construido el procedimiento de designación (*cómo*), a fin de advertir si es abierto, incluyente y transparente, o si es cerrado, excluyente y llevado dentro del más cuidadoso de los sigilos. Sin embargo, sobre todos estos puntos habremos de ahondar un poco más adelante.

Lo que debemos destacar ahora es que las entidades federativas establecen diversas fórmulas para nominar a los consejeros. La mayoría de ellas establecen que sea una única instancia, el Congreso del Estado, la que designe a todos los consejeros. Sin embargo, donde se observa la riqueza de decisiones es en la

³⁶⁰ Las modalidades de renovación del mandato se analizan en el punto número VIII del capítulo cuarto.

³⁶¹ Al respecto, interesantes consideraciones en Guastini, Riccardo, *Lezioni di teoria...*, op. cit.

³⁶² Al respecto, Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de Juan Moreno, Barcelona, Plaza Janes editores, 1985, p. 21.

forma como se nominan a los candidatos. Pues bien, lo que se quiere poner en evidencia en este apartado es que con independencia de la fórmula utilizada, lo que no resulta razonable es señalar que algunos consejeros, por el origen de su nominación, cuentan con mayor o menor legitimidad que otros. Razonar de esta manera lleva simple y sencillamente a establecer una *lotificación* que termina por enviar el mensaje de que los consejos generales están integrados por grupos que se agregan en función de ciertos intereses, lo cual es inexacto y sirve únicamente al desprestigio de la institución.³⁶³

Por el contrario, es necesario afirmar que todos los consejeros comparten la misma dignidad; su proveniencia y el órgano de nominación puede ser distinto, pero lo verdaderamente relevante es que el punto de llegada es el mismo: integrar un órgano colegiado en el que, derivado del principio de colegialidad, todos son pares entre sí.³⁶⁴

Además de lo dicho, la legitimidad de los consejeros involucra las distintas cualidades técnicas y personales que se requieren para desempeñar con autoridad el encargo conferido. En la opinión de Jaime Cárdenas, dichas cualidades deben ser: proactividad o compromiso con los valores democráticos y los derechos humanos; formación jurídica; conocimiento pleno del sistema electoral nacional; experiencia en cargos de dirección; capacidad en la argumentación jurídica; compromiso con la transparencia y deliberación pública; austeridad; rendición de cuentas, y capacidad para valorar las consecuencias sociales de las decisiones judiciales.³⁶⁵

Coincidimos en que buena parte de estas exigencias deben proyectarse a nivel de requisitos de elegibilidad para desempeñar el alto encargo de consejero electoral; en esa virtud, bien puede decirse que entre más cualificaciones cumpla un consejero mayor será, indudablemente, su legitimidad en el ejercicio del encargo.

Ahora bien, la legitimidad, más allá de lo que pudiera pensarse, no es un atributo que se obtiene de una vez y para siempre. Por el contrario, sólo es posible adquirir el respaldo político o la aceptación social dentro de un proceso histórico que se va abonando permanentemente mediante una interlocución adecuada tanto con los sujetos interesados directamente en la competencia electoral (poderes públicos y partidos políticos), como con los ciudadanos, en su carácter de titulares del sufragio activo y pasivo.

Este diálogo deseable es posible cuando los consejeros se esfuerzan por adherirse a los valores y principios democráticos, cuando adquieren un compromiso con la deliberación pública, cuando se disponen a explicar las razones y el sentido de sus votos y resoluciones, cuando tratan de convencer a la sociedad de los motivos de su actuación, etc.³⁶⁶

Cuando ello ocurre, los consejeros se aprestan a rendir cuentas respecto de un poder que no se ejerce como consecuencia del método democrático (electivo) y cuyas expresiones no pueden someterse al juicio de la mayoría. Por ello, su presencia frente a los órganos del Estado, los partidos políticos y la ciudadanía se considera inexorable, porque en todo momento, especialmente en época de elecciones, requieren mantener un consenso social elevado y positivo, pues es la única manera de ganar confianza y transmitir credibilidad.

³⁶³ Guían estas reflexiones los interesantes puntos de vista de Zagrebelsky que, si bien se dirigen a los jueces constitucionales, resultan plenamente aplicables a este entorno. *Cfr.* Zagrebelsky, Gustavo, *Principi e voti. La Corte Costituzionale e la politica*, Turín, Giulio Einaudi Editore, 2005, pp. 50 y ss.

³⁶⁴ En esta dirección se pronuncia Zagrebelsky, en relación a los jueces constitucionales. Sin embargo, nos ha parecido oportuno utilizar sus ideas en el ámbito que nos interesa. *Ibidem*, pp. 51-52.

³⁶⁵ Cárdenas, Jaime, "El proceso electoral de 2006...", *op. cit.*, p. 60.

³⁶⁶ Retomamos algunos de los planteamientos del propio Cárdenas, Jaime, *ibidem*, p. 61.

A. *Permiten indagar qué tan plural se proyecta el pleno de consejeros*

Las constituciones y leyes electorales ya no aluden, como lo hacían antes, a una única categoría profesional necesaria para ejercer el cargo de consejero electoral. Hoy en día se permite un amplio abanico de perfiles, aún cuando los requisitos contemplen, generalmente, contar con título universitario y acreditar conocimientos o experiencia en el ámbito electoral.

Derivado de lo anterior, el universo de personas que pueden cumplir con el perfil idóneo para ser consejero electoral se ha ensanchado notablemente. Esta realidad es benéfica para el funcionamiento de cualquier órgano colegiado, y lo es más en el contexto de una sociedad cada vez más heterogénea que reclama trasladar ese pluralismo a todos los ámbitos del ejercicio público.

Hoy en día, la interpretación de las normas electorales ya no se realiza como hace dos décadas, cuando existía una única interpretación institucional que, vinculado al tipo de sistema político imperante y a las condiciones de dominación, se convertía en los hechos en la única interpretación posible.³⁶⁷ Las constituciones y leyes electorales de nuestro tiempo son cada vez más plurales en su construcción, y en ese mismo sentido, se encuentran más condicionadas por una interpretación ejercida desde ópticas jurídicas distintas.³⁶⁸

La creciente pluralidad política que se vive en los estados (con sus excepciones) ha condicionado que las reformas electorales constituyan un producto sujeto a una mayor capacidad de acuerdo político.³⁶⁹ El paulatino asentamiento de un sistema bipartidista o tripartidista a nivel local ha hecho inexorable la convergencia de dos o más fuerzas políticas para impulsar modificaciones al régimen electoral. Las normas ya no son creadas desde una única instancia de decisión; cada vez existe una mayor implicación de fuerzas plurales que luchan por generar nuevas condiciones para la relación institucional entre mayorías y minorías, entre gobierno y oposición.³⁷⁰

El advenimiento de la pluralidad ha ensanchado también la multiplicidad de perspectivas desde las que pueden contemplarse las normas electorales. Es cada vez más evidente, por ejemplo, el interés de la sociedad por interactuar con mayor intensidad con el régimen jurídico que condiciona sus derechos de participación política; por ello, no resulta extraño afirmar que en la medida en que el derecho electoral cumple con su función democratizadora, las normas de dicho régimen adquieren progresivamente interpretaciones más abiertas, plurales y garantistas, que en el mediano plazo terminan por replantear sus contenido y significados, en una relación circular que se retroalimenta constantemente.

La práctica del sometimiento a la única interpretación posible (la del gobierno, la del partido político, la del presidente o la del gobernador) anclada en los mecanismos de control político sobre los que se asen-

³⁶⁷ Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, pp. 31 y ss.

³⁶⁸ Sin lugar a dudas, una de las más relevantes contribuciones por el adecuado entendimiento del pluralismo la ha ofrecido Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil...*, *op. cit.*, pp. 9-40. Una explicación del pluralismo político que se comienza a asentar en las entidades federativas, desde la perspectiva de la "apertura constitucional" se encuentra en De los Santos Olivo, Isidro, "Apertura constitucional en las entidades federativas", en Gámiz Parral, Máximo N., Astudillo, César, *et al.* (coords.), *Derecho Constitucional Estatal... op. cit.*, p. 475.

³⁶⁹ El aumento de la pluralidad desde el ámbito local ha llevado a sostener, a Merino, desde una perspectiva eminentemente federal, que la transición política empezó precisamente en dicho ámbito. *Vid.* Merino, Mauricio, *La transición votada...*, pp. 38 y ss.

³⁷⁰ En torno al progresivo ensanchamiento del pluralismo en las entidades federativas, acúdase a Lujambio, Alonso, *El poder compartido...*, *op. cit.* Para una revisión que trata de advertir los efectos que en el pluralismo generaron las reformas electorales, acúdase a Astudillo; César, "Pluralidad política y cambios institucionales", en Islas Colín, Alfredo y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Derecho electoral mexicano. Perspectivas para una reforma*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2006, pp. 12 y ss. Una óptica distinta se observa en el trabajo de Méndez de Hoyos, Irma, "La transición mexicana a la democracia: competitividad electoral en México, 1977-1997", *Perfiles Latinoamericanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, México, núm. 24, 2004, pp. 43 y ss.

taba la lógica del sistema autoritario ha sido finalmente desplazada, y en su lugar asistimos al asentamiento de una multiplicidad de interpretaciones acordes con los niveles de democratización que hemos alcanzado, dentro de los amplios márgenes de actuación que la apertura de las normas electorales permite.³⁷¹

La forma como se vienen construyendo e interpretando las disposiciones electorales y la dinámica misma de una sociedad en constante movimiento imponen que el pluralismo que enriquece notablemente nuestra vida democrática encuentre su correspondiente reflejo al interior de los consejos generales mediante formulas que garanticen la pluralidad de perfiles de los consejeros electorales. Se trata, en definitiva, de avanzar en la consolidación de nuestra democracia a partir del diseño de instituciones electorales *dentro* de la pluralidad y *para* la pluralidad. *Dentro*, porque deben ser fruto de la implicación más amplia de voluntades políticas; *para*, en virtud de que las mismas instituciones deben reflejar el cambio sustancial operado en el régimen político, y orientarse a servir en un contexto de pluralidad política y social cada vez más marcado.³⁷²

Cuando las categorías profesionales para acceder al encargo son amplias y variadas, y cuando se procuran ciertos equilibrios en la integración del pleno, se favorece el sustancial enriquecimiento del derecho electoral ante la oportunidad de que sus contenidos, tanto en los asuntos formalmente administrativos como en los materialmente jurisdiccionales, sean valorados a través de distintas ópticas, distintas experiencias jurídicas o distintas sensibilidades, cada una de las cuales aporta su particular visión de las cosas a una empresa que, por su carácter colegiado, exige la voluntad común del conjunto de consejeros.³⁷³

Valorar los requisitos para ser funcionario electoral implica presuponer el carácter especializado de la función para que, en ese contexto, se pueda constatar la existencia del pluralismo o la imposición de una única cualidad habilitante para el ejercicio del cargo, con los matices mono o multicolores que respectivamente pueden conferir. Lo que sí es evidente es que entre mayores sean los perfiles compatibles con el cargo, mayores serán las posibilidades de contar con un órgano plural en aspectos tan variados como el profesional, cultural, ideológico o político.

3. Los requisitos de elegibilidad

Como se mencionó con anterioridad, los requisitos de elegibilidad se definen como aquellas circunstancias o condiciones necesarias para la existencia o realización formal de una función, el ejercicio de un derecho, la realización de un trámite, o para ocupar o ejercer un cargo; en el ámbito que nos interesa, representan aquellas condiciones que deberán cumplir quienes estén a cargo de la función electoral en cada una de las entidades federativas de la República mexicana.³⁷⁴

³⁷¹ Esa interpretación única era, en realidad un efectivo medio de control por medio del cual se mantenía la lealtad política a las bases del régimen político. Cfr. Peschard, Jacqueline, "El partido hegemónico. 1946-1972", *El partido en el poder. Seis ensayos*, México, IEPES, 1990, p. 214.

³⁷² Una perspectiva cercana, que contrapone las instituciones con las tradiciones, con el acento en la progresiva recuperación de las primeras, se encuentra en Merino, Mauricio, *La transición votada...*, op. cit., pp. 41 y ss.

³⁷³ Una importante contribución que enfatiza en la ideología con que se presentan los consejeros electorales, y en la importancia que tienen los distintos métodos interpretativos utilizados, principalmente en el contexto de asuntos materialmente jurisdiccionales, es el de Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación...*, op. cit., pp. 207 y ss, 274 y ss.

³⁷⁴ "Del latín *requisitos*, acción y efecto de requerir. Circunstancia o condición necesaria para la existencia o realización formal de una función, ejercicio de un derecho, realización de un trámite, o para ocupar o ejercer un cargo. Requerir deriva de *requirere*; 1. Pedir, persuadir a alguien de que haga cierta cosa. 2. Intimar, avisar o hacer saber una cosa con autoridad. Elegibilidad, es aplicable esta palabra para designar la capacidad legal para obtener un cargo por elección. Proviene del latín *elegibilis*, que se puede elegir". Cfr. Rivera Alveiais, Francisco, op. cit., p. 609.

La competencia para determinar cuáles son estos requisitos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV de la Constitución mexicana, está en manos de las legislaturas locales; se trata de parte de las atribuciones legislativas que en el ámbito electoral se reconoce a la representación popular de cada una de las distintas demarcaciones geográficas estatales.³⁷⁵ Con motivo de su ejercicio, cada entidad federativa puede disponer de dichos requisitos con amplios márgenes de discrecionalidad, lo que conduce a que, en principio, pueda existir una multiplicidad de requisitos, tantos como sean razonables para cumplir con el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad y, además, que entre los requisitos que establecen las entidades federativas puedan existir notables puntos de contacto o evidentes diferencias.

La discrecionalidad del legislador, empero, no es absoluta. Como ha especificado la Suprema Corte, “aun cuando se está ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, esto no significa que su desarrollo sea completamente disponible para él, ya que la utilización del concepto “*calidades*” se refiere a las *características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne*, lo que debe concatenarse con el respeto al principio de eficiencia, contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, ambos de la Constitución..., que ordenan que la designación del personal sea mediante sistemas que permitan *apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes*, del que se desprenden los *principios de mérito y capacidad*; de lo que se concluye que la Ley Fundamental *impone la obligación de no exigir requisito o condición alguna que no sea referible a dichos principios para el acceso a la función pública*, de manera que deben considerarse violatorios de tal prerrogativa todos aquellos supuestos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos” —cursivas nuestras—.³⁷⁶

Es importante recalcar que los requisitos que se establecen para ser consejero electoral del IFE, en nada condicionan a los que pueden establecer las legislaciones de los estados, por lo que al modificarse aquellos no existe ninguna obligación jurídica de homogeneizar estos. Ello sólo se producirá cuando el artículo 116 de la propia Constitución lo disponga expresamente. Sin embargo, teniendo la función y la naturaleza del encargo similitudes evidentes, diferenciadas únicamente por los ámbitos competenciales en que se desarrollan, resulta razonable suponer que entre dichos requisitos existan notables punto de contacto.³⁷⁷

La gran cantidad de requisitos de elegibilidad que pueden retomar las legislaciones electorales impone el establecimiento de formas de clasificación para reconducir a unidad lo que se presenta como una feria de exigencias para acceder al cargo. En este sentido, los requisitos que en conjunción armónica determinan las condiciones de elegibilidad de los aspirantes a consejeros, pueden someterse a dos tipos de clasificaciones diferentes.

³⁷⁵ La Sala Superior ha sostenido: “fue el poder legislativo local el que, en ejercicio de sus atribuciones y facultades para regular lo relativo a la materia electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que determinó los requisitos que deberían cumplir quienes estuvieran a cargo de la función electoral en esa entidad federativa”, SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, p. 122.

³⁷⁶ ACCESO A EMPLEO O COMISION PUBLICA. LA FRACCION II DEL ARTICULO 35 DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MERITO Y CAPACIDAD. P./J. 123/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, octubre de 2005, p. 1874.

³⁷⁷ Al analizar los impedimentos incorporados en una legislación electoral estatal, la Sala Superior ha sostenido que si alguno en particular “no se encuentra previsto expresamente en el andamiaje del sistema democrático que se establece en la Constitución General de la República,... implica que el mismo no es una exigencia de carácter constitucional, sino que se deja al ámbito de reglamentación y desarrollo legislativo”. SUP-JRC-168/2008, pp. 54 y 25.

La primera clasificación separa aquellos requisitos que constituyen exigencias de carácter *personal*, con una clara proyección en las cualidades individuales, éticas y humanas del candidato, de aquellas exigencias de carácter *técnico* que se vinculan con las cualidades profesionales y las condiciones necesarias para un ejercicio imparcial, profesional e independiente del encargo.³⁷⁸

La segunda clasificación distingue los requisitos de elegibilidad en *objetivos* y *subjetivos*. Los primeros son aquellos que tienen la posibilidad de comprobar su veracidad mediante el empleo de elementos fidedignos como los documentos o las constancias. Los segundos, en cambio, hacen referencia a cualidades personales que no son medibles desde parámetros objetivos y que, por tanto, son de apreciación discrecional y se presumen mientras no exista prueba en contrario.³⁷⁹ La Sala Superior los denomina requisitos de carácter “positivo” y “negativo” respectivamente; además destaca que estos últimos, por su propia naturaleza, no deben ser probados, su satisfacción o cumplimiento debe presumirse y quien afirme lo contrario debe “aportar los medios de convicción suficientes para demostrar tal circunstancia”.³⁸⁰

En el análisis que llevaremos a cabo, seguiremos ambas clasificaciones; no obstante, el esquema formal presentará estos requisitos bajo la clasificación que los divide en personales y técnicos, y al abordar cada uno señalaremos frente a qué tipo de requisitos nos encontramos.

A. Cualidades de carácter personal

Las legislaciones electorales, tal y como se aprecia en el cuadro XXII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD. CUALIDADES DE CARÁCTER PERSONAL, exigen que los aspirantes a consejeros cumplan con distintas cualidades de carácter personal, entre las que destacan la nacionalidad, la ciudadanía, la residencia, la edad, la capacidad, los antecedentes penales y la reputación.

Veamos en qué consisten.

a. Nacionalidad

La nacionalidad constituye un requisito objetivo para ocupar el cargo de consejero electoral. Su establecimiento es producto del *status* constitucional que se reconoce a este tipo de funcionarios y que los sitúa a la par de otro tipo de servidores públicos; todos ellos, por desempeñar una función de la máxima significación para la entidad federativa, se asumen como funcionarios de alto nivel que por esa específica condición deben contar con la nacionalidad mexicana.

Como condición de elegibilidad, su intención consiste en garantizar el acceso a la integración del órgano superior de dirección de los institutos electorales a personas que tengan la nacionalidad mexicana por nacimiento o por naturalización. Siendo el cargo de consejero uno de los considerados de mayor jerarquía dentro de los estados de la República, existen legislaciones electorales como las de Baja California, Coahuila, Colima, Durango, Quintana Roo y Zacatecas, que reservan ese encargo a quienes ostenten so-

³⁷⁸ Landa, al analizar los requisitos para ser juez constitucional, realiza una división entre *condiciones de imparcialidad y especialidad*, y *cualidades personales y humanas*. A pesar de ser cargos de naturaleza diferente, la distinción puede utilizarse de manera análoga. Cfr. Landa, César, “La elección del juez constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 6, 2002, pp. 259 y ss.

³⁷⁹ Esta clasificación, dentro del ámbito de los jueces constitucionales, se encuentra prevista por Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *El Tribunal constitucional...*, *op. cit.*, p. 183.

³⁸⁰ Respectivamente, SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, pp. 79 y ss., SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 y acumulado, p. 123.

lamente un tipo concreto de nacionalidad, aquella que se obtiene por nacimiento, excluyendo, por tanto, a quienes tengan la calidad de mexicanos por naturalización.³⁸¹

Este requisito representa una exigencia que sigue muy de cerca el análogo que para ser consejero electoral del IFE contempla el artículo 112.1 inciso a) del COFIPE, y tiene por objeto delimitar el universo de aspirantes posibles al cargo, aunque al hacerlo, realiza una distinción entre clases de mexicanos cuyo contenido sólo se entiende como producto de reminiscencias históricas vinculadas a la existencia de una ideología fuertemente nacionalista que todavía impera en distintas legislaciones del país. No obstante, cuando la Suprema Corte se ha pronunciado sobre este requisito, ha dicho que no vulnera el artículo 34 de la Constitución, sin ofrecer suficientes argumentos que permitan inferir las premisas de su decisión.³⁸²

El Distrito Federal y Morelos, además, hacen referencia a la nacionalidad, pero sin explicitar si se refiere a una, otra o a cualquiera de las dos, con lo cual, debe inferirse que estas entidades permiten que un aspirante sea mexicano por naturalización.

b. Ciudadanía

La gran mayoría de las legislaciones electorales establecen la ciudadanía como requisito de elegibilidad de carácter objetivo, de manera similar a como lo hace el COFIPE para los consejeros electorales del IFE (artículo 112.1 inciso a). Únicamente Baja California y Colima no lo mencionan.

La ciudadanía, a pesar de las distintas concepciones que sobre ella existen, se concibe como “el estatuto a través del cual se reconocen los derechos políticos esenciales a una persona para que participe en la integración de su gobierno, o bien forme parte del mismo gobierno. Ciudadano, en consecuencia, es todo aquél habitante de un estado que posee derechos políticos y, además, tiene la posibilidad de ejercerlos”. La ciudadanía, en términos del artículo 34 constitucional, presupone la condición de nacional, y además, la mayoría de edad y un modo honesto de vivir.³⁸³

El establecimiento de esta exigencia se dirige a garantizar que los aspirantes a consejeros sean portadores de cierta madurez como personas (aunque para ello se estipule también una edad mínima), de evidente vinculación al estado, que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Electores y que cuenten con el documento que acredita en términos reales su condición de ciudadano: la credencial para votar con fotografía.

c. Residencia

La residencia constituye un requisito objetivo que constata la permanencia prolongada del aspirante a consejero dentro del país, pero sobre todo, dentro de su entidad federativa. Con su establecimiento se

³⁸¹ El artículo 30 de la Constitución mexicana estatuye quiénes son mexicanos por nacimiento y por naturalización.

³⁸² Si bien lo hizo sobre uno de los requisitos para ser secretario ejecutivo, el precepto impugnado reenviaba a los requisitos para ser consejero electoral. AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando séptimo, op. cit.*, p. 27.

³⁸³ Ibarra Palafox, Francisco y Rivera Maldonado, Aline, “Comentario al artículo 34”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 19ª ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II, p. 92. La Sala Superior ha interpretado el término “modo honesto de vivir”, destacando que consiste en “la conducta constante y reiterada, asumida por un hombre o una mujer en el seno de la comunidad en la que reside, la cual se realiza con apego y respeto a los principios superiores de la convivencia humana, según la consideración compartida por la generalidad de los habitantes de ese núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar a cabo una vida decente, decorosa, razonable y justa, por lo que la afirmación de que cierto sujeto tiene un modo honesto de vivir desprende la necesidad de que concurren, fundamentalmente, dos elementos: Uno de carácter objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene la persona y, el otro subjetivo, consistente en que esos actos se encuentren en concordancia con los valores legales y morales que rigen en el medio social y territorial en que vive y se desarrolla”. SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, pp. 79 y ss.

busca garantizar su proximidad con la realidad política y social en la que tiene que interactuar como funcionario público; es una exigencia que parte de la idea de que alguien que desarrolla su vida en el contexto en que debe desarrollar la función electoral tiene un mayor vínculo de pertenencia nacional o estatal, una definida identidad como miembro de la sociedad, una evidente cercanía con las necesidades colectivas y un conocimiento real de los problemas que le rodean, características que se consideran atenuadas en aquellas personas que han pasado largas temporadas alejadas del país o de su entidad. Procura asegurar, en síntesis, que quienes formen parte del colegio de consejeros se encuentren plenamente imbuidos en la realidad de su estado.

El periodo exigido para la residencia se encuentra entre los extremos marcados por San Luis Potosí, que sólo pide que el aspirante tenga su domicilio dentro del estado, por Tlaxcala, que pide una residencia de un año, Quintana Roo, que requiere de 10 años, y Durango, que exige lo mismo si el aspirante no es originario del estado. Una cantidad importante de entidades, entre las que podemos mencionar Aguascalientes, Chiapas, el Distrito Federal y el Estado de México exigen residencia mínima de 5 años. Tres establecen 3 años: Coahuila, Morelos y Querétaro; cinco más lo fijan en 2 años: Campeche, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Destaca en este aspecto el Estado de Jalisco, que establece una residencia doble, de 2 años en el país y 5 en el propio Estado, que se reduce a 6 meses en caso de ausencia por servicios a la República.

Existen elementos para señalar que la media establecida, de 5 años, es excesiva y posiblemente irrazonable si se advierte, por ejemplo, que el análogo requisito para aspirar al cargo de Presidente de la República establece una residencia de un año (artículo 82 fracción III de la Constitución mexicana), que para ser designado ministro de la Suprema Corte se establecen 2 años (artículo 95 constitucional, fracción V) y que para ostentar el cargo de Consejero Electoral del IFE se contempla una residencia mínima de 2 años (salvo en el caso de ausencia por servicios a la República por un lapso menor a 6 meses, de conformidad con el artículo 112.1 inciso f) del COFIPE). Si se tiene en cuenta lo anterior ¿qué justifica, por ejemplo, que para llevar las riendas del país se pida la residencia de un año, y para ser consejero electoral estatal, se requieran 5?³⁸⁴ Es, sin duda, un expediente que debe meditarse con cuidado.

d. Edad

La edad constituye un requisito de carácter objetivo. El requisito de elegibilidad por razón de edad suele anclarse en la convicción de que las personas alcanzan la capacidad de discernimiento de manera progresiva y que el ejercicio de un cargo de la relevancia política del de consejero requiere de cualidades específicas entre las que destacan la plena madurez, el equilibrio físico y mental, la experiencia, la prudencia, entre otras, que únicamente se adquieren con el paso de los años.³⁸⁵

La gran mayoría de las entidades, entre las que aparecen entre las que aparecen Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas, establecen una edad mínima de 30 años cumplidos al día de la designación. Algunas más, como Michoacán bajan la edad a 28 años, Coahuila la establece en 27, o continúa en descenso hasta los 25 como Baja California Sur, Chiapas, Colima,

³⁸⁴ Jorge Carpizo considera que la residencia de 5 años exigida para ser ministro de la Corte, tal y como se establecía antes de la reforma de 1994, era excesiva e irrazonable, y constituía un requisito muy “estricto”. Con la reforma de 1994 ese requisito tuvo una notable disminución a 2 años. *Vid.* Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, p. 811.

³⁸⁵ Ibarra Palafox, Francisco y Rivera Maldonado, Aline, “Comentario al artículo 34”, *Constitución Política...*, 19ª ed., t. II, *op. cit.*, p. 106.

Estado de México, Hidalgo, Morelos, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz. En el extremo contrario se encuentra Campeche, cuyo requisito es de 21 años. Significativo es observar que un grupo de entidades, aparte de señalar la edad mínima, establecen expresamente la edad máxima. Destacan en este apartado Guerrero y Tabasco, que exigen un máximo de 65 años, y Querétaro que estipula menos de 70.

La edad de 30 años es la misma que se requiere para aspirar al cargo de consejero electoral del IFE (artículo 112.1 inciso c) del COFIPE). Es una edad razonable que tiene la virtud de posibilitar que los integrantes del pleno cuenten con una madurez física e intelectual probada, y que, al mismo tiempo, permite tanto la entrada de “sangre joven” a los institutos electorales como la incorporación de personas experimentadas debido a que, al amparo de la norma, puede nombrarse a una persona de 30 ó 35 años, o bien una de 60 o 70, según los límites.

Las dos posibilidades son positivas si advertimos que ambas abren la puerta a perfiles que con base en su edad son proclives a aportar experiencia, mesura y templanza a la dinámica de los institutos, o permiten el acceso a los partidarios de incorporar gente joven que pueda aportar una visión fresca a la organización de las elecciones y que se encuentre en mejores condiciones para afrontar con mayor energía la extenuante actividad que se despliega en la dinámica del proceso electoral.

Por su particularidad debe subrayarse la experiencia de Hidalgo, que permite al Congreso del Estado dispensar el cumplimiento de determinados requisitos de elegibilidad, dentro de los cuales destaca precisamente el de la edad, pero alcanza adicionalmente los cargos de elección popular, los cargos de dirección en algún partido político, y la residencia, siempre y cuando exista unanimidad de los partidos políticos en su nombramiento. La norma, evidentemente, puede presentar problemas de constitucionalidad, ya que dichas dispensas afectan la independencia, imparcialidad y objetividad de los consejeros electorales nombrados al amparo de ella.³⁸⁶

Relevante resulta, en este sentido, establecer un punto de equilibrio para que los consejos generales puedan incorporar una pluralidad de perfiles, perspectivas ideológicas, jurídicas y culturales. Si el criterio de *género* representa hoy en día una exigencia del todo relevante para equilibrar la representación de la mujer al interior de dichos órganos, debe reflexionarse igualmente en la oportunidad de tener cada vez más presente el criterio *generacional*, sobre todo si lo que se pretende es avanzar hacia una composición más abierta, plural e incluyente.

e. Capacidad

Prácticamente la totalidad de entidades federativas establecen como requisito objetivo para ser consejero, encontrarse en pleno goce de los derechos y libertades conferidas por el orden jurídico. Se prevé así, que ningún aspirante se encuentre en una posición jurídica tal que lo haga merecedor a la pérdida de sus derechos o a la suspensión de los mismos, situaciones que pueden producirse en distintos supuestos entre los que destacan la pérdida de la ciudadanía o la imposición de una pena privativa de la libertad, tal y como lo refiere el artículo 38 de la Constitución mexicana.³⁸⁷

Con esta disposición los ordenamientos electorales intentan garantizar que los aspirantes al cargo de consejero se encuentren libres de cualquier condicionamiento que pueda poner en tela de duda su honorabilidad y su prestigio, en el ámbito personal, y su capacidad en el ámbito jurídico, al momento de asumir el encargo.

³⁸⁶ La dispensa se encuentra en el artículo 78 de Ley Electoral del Estado de Hidalgo.

³⁸⁷ Galindo Garfías, Ignacio, “Comentario al artículo 38”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política...*, 19ª ed., t. II, *op. cit.*, pp. 176-177.

f. Antecedentes penales

Con excepción de San Luis Potosí y Sonora, todas las legislaciones electorales establecen como requisito de naturaleza objetiva el no haber sido condenado por delito, sea intencional o imprudencial. Este requisito tiene cierta vinculación, aunque con matices importantes, con el que acaba de analizarse. En aquél se establece que el aspirante debe estar (en el presente) en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; éste, por su parte, establece no haber sido condenado (en el pasado) por virtud de la comisión de un delito. La primera exigencia certifica un *status* jurídico presente, mientras que la segunda limita el derecho a ser elegido por una situación jurídica anterior.

Este requisito se encuentra en estrecha vinculación con un concepto amplio, ambiguo y subjetivo como el de la buena fama o buena reputación que consisten, entre otras cosas, en no haber realizado conductas sancionadas por el Derecho penal. Es verdad que no haber delinquido no produce en automático la buena reputación, sin embargo, el no haber realizado conductas punibles favorece de mejor manera la construcción de la autoridad pública y la fama social de una persona. Una norma similar se encuentra en el artículo 112.1 inciso a) del COFIPE en relación a los consejeros electorales del IFE.

g. Reputación

Agascalientes, Baja California Hidalgo, Querétaro, Veracruz y Zacatecas son los únicos estados que no establecen como requisito de elegibilidad el requerimiento subjetivo consistente en *gozar de buena reputación*. Esta exigencia regularmente se encuentra presente en el contexto de los cargos judiciales, y ausente de los cargos de naturaleza política (presidente de la República, diputado o senador).³⁸⁸ La razón de ser de esta distinción se encuentra en el método de elección al que se someten y en las funciones que constitucionalmente tienen encomendadas. Por ello se explica que venga requerido para la elección de los consejeros electorales.

La reputación, de conformidad con los diccionarios comunes significa “opinión o consideración en que se tiene a alguien”, o bien “prestigio o estima” en que alguien es tenido.³⁸⁹ Es un concepto tan amplio que genera problemas interpretativos; por ejemplo, ¿Cómo determinar quién genera esa opinión o cómo se forma ese prestigio? Ambas cosas son de difícil resolución. No obstante, es preciso destacar que la honestidad, la honorabilidad, la moderación, la sabiduría, la humildad, entre otras, a pesar de ser cualidades de carácter personal, difícilmente pueden dejar de tener una trascendencia general, haciéndolas, por ende, perceptibles dentro de los distintos círculos sociales en los que convive una persona. Son, por tanto, cualidades humanas que cuando se tienen, contribuyen a conformar rápidamente el concepto de fama pública.

La Sala Superior considera que como reputación “debe entenderse la buena opinión, consideración que se tenga de alguien, y que repercute en el prestigio y estima social de esa persona, especialmente en el desempeño de sus labores como funcionario electoral”. El órgano jurisdiccional distingue, además, “la mera reputación social, esto es la que deviene por una opinión pública no necesariamente objetiva y calificada, de la que es estrictamente jurídica o profesional, esto es, la que con elementos racionales y puntuales es emitida entre otros, por los organismos de justicia electoral, primordialmente por esta Sala

³⁸⁸ Una explicación del significado de “reputación” en el contexto de los ministros de la Suprema Corte, se encuentra en Barajas Montes de Oca, Santiago, “Comentario al artículo 95”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política...*, 19ª ed., t. IV, *op. cit.*, p. 18.

³⁸⁹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., Madrid, Espasa, 2001, t. II, p. 1953.

Superior, y que es la exigida por la norma electoral local.” La distinción le permite afirmar que no puede guardar buena reputación todo aquél que siendo árbitro administrativo en los procesos electorales, “actúa en forma renuente a sus obligaciones”.³⁹⁰

La buena reputación, como requisito de índole subjetivo, es una cualidad que debe presumirse mientras no exista prueba en contrario.³⁹¹ En cambio, para hacer una distinción con el elemento anterior, existen constancias o documentos fidedignos para comprobar que una persona ha sido condenada por la comisión de un delito. Basta solicitar la constancia respectiva ante las autoridades judiciales correspondientes y analizar su contenido para tener por cumplido el requisito.

B. Cualidades de carácter técnico

Las condiciones de elegibilidad de carácter técnico son aquellas encaminadas a incidir en la especialización y el profesionalismo de los consejeros electorales. Requisitos como la obtención de un título profesional, determinado grado de escolaridad, los conocimientos especializados, la experiencia y el régimen de incompatibilidades. Un esquema pormenorizado de estos datos puede verse en el cuadro XXIII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD. CUALIDADES DE CARÁCTER TÉCNICO.

a. Título profesional

Poseer título de licenciatura constituye un requisito objetivo que se acredita con la presentación del documento “expedido por instituciones del estado o descentralizadas, y por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial para los estudios que impartan, a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes o demostrado tener conocimientos necesarios de conformidad con la normativa aplicable”. El título profesional acredita que quien lo ostenta “se encuentra habilitado legalmente para desempeñar la profesión de que se trate, al haber realizado los estudios y aprendizajes necesarios”.³⁹²

Las legislaciones electorales, al incorporar este requisito, pueden especificar un *único* título profesional compatible con el cargo de consejero o pueden solicitar el título solamente como expresión de cierto grado de escolaridad, pero sin requerir un perfil específico. Éste es el cambio que se produjo entre los consejeros magistrados y los consejeros ciudadanos, en donde los primeros debían estar instruidos con la carrera de Licenciado en Derecho, mientras que los segundos no, pero debían acreditar estudios universi-

³⁹⁰ Vid. SUP-JRC-5/2009, pp. 65 y 67.

³⁹¹ Sobre este punto, la Sala Superior ha establecido un importante razonamiento sobre la forma de probar requisitos de esta índole. Ha dicho: “Una máxima de experiencia y de consenso generalizado enseña que la *honestidad se presume, por lo cual, en principio, todas las personas se encuentran beneficiadas por dicha presunción, y con ella acreditan su modo honesto de vivir*. Esto conduce, a la vez y como consecuencia lógica, a la determinación de que para tener por acreditada una vida carente de honestidad resulta indispensable, en primer lugar, *la atribución o imputación de actos u omisiones concretos no acordes con los principios y fines perseguidos con los valores de la honestidad* y, en segundo lugar, *que se cuente con los elementos suficientes para acreditar la imputación*; lo cual es acorde con el principio general aplicable en la materia, consistente en que sobre quien goza de una presunción en su favor no pesa el gravamen de probar el hecho presumido, mientras que el pretendiente a que no se tome en cuenta esa presunción tiene la carga de acreditar su dicho, inclusive en el caso de hechos negativos, a lo que se debe adicionar la circunstancia de que, como la materia controvertida en esa hipótesis está vinculada con la multiplicidad formada por el conjunto de actos y hechos en que interviene una persona en su vida, dentro de las más variadas e innumerables relaciones entabladas con los demás integrantes de su comunidad, esto hace necesario que los medios de prueba aportados en la hipótesis indicada deban producir un alto grado de convicción, en la cual no quede duda de la deshonestidad atribuida. SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, pp. 79 y ss. —cursivas nuestras—.

³⁹² SUP-JRC-168/2008, pp. 18 y ss.

tarios. Al día de hoy, el COFIPE en su artículo 112.1 inciso d) determina que los consejeros del IFE deben contar con título profesional de estudios universitarios.

Este requisito representa, por tanto, una exigencia coherente con las cualidades técnicas que debe tener un consejero para cumplir con el tipo de función que se le confía; recordemos que la especificidad de la actividad que tiene que desempeñar requiere inexorablemente de personas que cuenten con un determinado grado de instrucción, preparación y especialización. La licenciatura no garantiza esa especialización pero no cabe duda que constituye su principal presupuesto. Representa el primer peldaño de una formación personal que con el transcurso del tiempo permitirá un conocimiento sólido, cada vez más profundo y especializado de las implicaciones de la función electoral.

Con excepción de diez entidades entre las que se encuentran Baja California Sur, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala, el resto de estados contempla el requisito de referencia, sin imponer un título determinado. En Chihuahua y Sinaloa se exige el requisito solo para el Presidente del Consejo. Hidalgo habla de “tener preferentemente” título, lo cual no exige en sí mismo su cumplimiento; Guerrero, en cambio, delimita el universo de formaciones profesionales requeridas, al señalar que el título deberá ser en el área de “ciencias sociales”.

Adicional a ello, la exigencia de contar con cierta escolaridad e, igualmente, con determinada madurez profesional, condiciona que con frecuencia se solicite que el título se haya obtenido con cierta antigüedad. Las entidades que establecen este requisito adicional, suelen seguir al COFIPE, requiriendo que el título se haya expedido con al menos 5 años de antigüedad. Son los casos de Baja California, Distrito Federal, Durango, Oaxaca y Yucatán. La Sala Superior ha sostenido que “la no exigencia de una antigüedad determinada en el título profesional no vulnera, por sí mismo, el principio de profesionalismo o profesionalización de los órganos electorales, siempre que adicionalmente se exija acreditar experiencia profesional o conocimientos teórico-prácticos en la materia”.³⁹³

Menos frecuente es solicitar la cédula profesional, en su calidad de certificado que avala el ejercicio de la profesión, y que sólo se encuentra en el estado de Quintana Roo.

b. Escolaridad

Existen estados que no requieren que los aspirantes a consejeros cuenten con un título profesional universitario, requiriendo solamente demostrar cierto grado de escolaridad. Cuando ello es así, es evidente, como ha subrayado la Sala Superior, “que la intención del legislador fue depositar el ejercicio de tan relevante función, en ciudadanos sin una formación especial o mayormente elevada, que la del común de la población, que sólo en un porcentaje mínimo alcanza niveles de escolaridad superiores”.³⁹⁴

Son pocas las entidades que se deciden por este tipo de requisito porque como hemos venido sosteniendo a lo largo de este trabajo, la relevancia de la función impone tener cierto grado de instrucción que permita, enseguida, demostrar que se tiene conocimientos especializados para ejercer adecuadamente el encargo.

Chihuahua Nayarit y Querétaro, por ejemplo, requieren que los aspirantes a consejeros cuenten con una escolaridad “media superior”. Destaca San Luis Potosí porque bajo el espíritu de la ciudadanización que ha guiado su historia electoral, es una entidad que no solicita ni un título ni un cierto grado de estudios, conformándose con requerir que los candidatos sepan “leer y escribir”.

³⁹³ SUP-JRC-168/2008, pp. 18 y ss.

³⁹⁴ SUP-JRC-540/2003, pp. 53 y 54.

c. Conocimientos especializados

En virtud de la especialización alcanzada por la función electoral se ha venido profundizando en la exigencia de contar con consejeros igualmente especializados para garantizar la marcha técnica, profesional y confiable de las instituciones electorales.

Las legislaciones electorales establecen expresamente que los candidatos a consejeros deberán contar con conocimientos especializados en materia electoral con el objeto de asegurarse de que los miembros del órgano superior de dirección estén imbuidos del significado y alcances de la función electoral. Algunas de ellas contienen disposiciones que pueden considerarse más generales, en las que se solicita contar con los conocimientos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones, tal y como lo hace el COFIPE (su artículo 112.1 inciso d), requisito que no implica necesariamente tener conocimientos solamente en Derecho electoral, sino en un ámbito de acción mucho más amplio como el derecho administrativo, la gestión pública, la ciencia o teoría política, el derecho constitucional, etc.

En ocasiones las legislaciones no establecen fórmula alguna en particular para la constatación de dichos conocimientos, dejando al legislador local “la facultad de establecer aquellos que se consideren idóneos o de no establecer ninguno en particular”. Cuando se procede de esta manera, la alternativa a “los diferentes medios probatorios y a su eficacia” está abierta, permitiendo, por ejemplo, que se contemple la aportación de un título universitario, la presentación de un examen de conocimientos, la estipulación de una etapa de comparecencias, etc.³⁹⁵

Otras veces, se señala expresamente la forma de probar el requisito. En algunas ocasiones, se deja a los aspirantes la carga de la prueba, siendo ellos quienes deben aportar los medios de convicción necesarios para evidenciar que se cuenta con conocimientos especializados en materia electoral; otras más, son las autoridades que designan las que están obligadas a establecer un mecanismo especial para comprobarlo.

Significativo es advertir que el requisito en comento se vincula al que requiere título universitario, porque mientras éste hace referencia al conocimiento mínimo del aspirante, el otro a los distintos grados de especialización que se pueden alcanzar. Su estipulación exige la preparación técnica elemental y perfila la máxima deseable.

La Sala Superior ha dicho que para considerar satisfecho el requisito de referencia es necesario “acreditar que se han adquirido los correspondientes conocimientos, de tal forma que se trata de probar, con hechos de carácter positivo, bien derivado de la experiencia laboral o desarrollo profesional, de los estudios, capacitación o actualización del ciudadano, o incluso, a través de una determinada producción de carácter académico o de análisis, que se tienen tales conocimientos”.³⁹⁶

Pero no es todo, ha señalado adicionalmente que “la satisfacción de los requisitos legalmente exigidos para aspirar al cargo de consejero electoral, deben sustentarse en documentación vigente y actualizada”. Esto es particularmente válido para acreditar los requisitos legalmente previstos para aspirar a la reelección cuando en dicho proceso se produce un cambio del perfil requerido (entre los consejeros ciudadanos y los electorales), para lo cual debe tenerse como base la información de los expedientes presentados durante el primer proceso de selección, pero la autoridad responsable debe allegarse de documentación actualizada. Es decir, “amén del acreditamiento del resto de los requisitos legalmente exigidos para ser designado como consejero electoral, la autoridad responsable debe contar necesariamente con documentación actualizada que acredite la referida experiencia y conocimiento acreditable en materia electoral y para ello los aspirantes deben contar con la oportunidad de presentar ante el Congreso del estado la

³⁹⁵ SUP-JRC-168/2008, pp. 20 y 21.

³⁹⁶ SUP-JRC-106/2008, p. 19. También SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, pp. 151-152.

documentación actualizada para los efectos señalados tanto en el código de la materia como en la convocatoria anteriormente citada”.³⁹⁷

La gran mayoría de las entidades federativas contempla este requisito, a excepción de Campeche, Colima, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán. De ellos, algunos piden conocimientos especializados en materia electoral como Aguascalientes, Chiapas y el Distrito Federal, mientras que otros, siguiendo de cerca al COFIPE, piden conocimientos para el desempeño de la función, como Baja California, Jalisco o Puebla. Algunas más, mezclan ambos supuestos, como el caso de Oaxaca.

d. Experiencia

La exigencia de un requisito de esta naturaleza es patente en tanto se le vincula con el principio de profesionalismo de las autoridades electorales, que no se refiere únicamente a la conformación de organismos especializados y permanentes de carácter autónomo, sino que condiciona el perfil de las personas que lo integren a efecto de que cuenten con conocimientos especializados.³⁹⁸

De conformidad con las definiciones comunes, la experiencia constituye una práctica prolongada que proporciona conocimiento o habilidad para realizar una actividad.³⁹⁹ Dichos conocimientos se adquieren por circunstancias, acontecimientos o situaciones vividas. En este sentido, la experiencia en materia electoral se presenta cuando es constatable que un aspirante a consejero cuenta con los conocimientos o las habilidades para desempeñar la función electoral, producto de las más amplias situaciones de la vida.

Las legislaciones electorales que contemplan este requisito, empezando por el COFIPE en su artículo 112.1 inciso d), no se interesan en advertir cómo se obtuvo dicha experiencia, sino en constatar con documentos que ofrezcan convicción, por ejemplo, con constancias que demuestren fehacientemente la trayectoria laboral o el desarrollo profesional, que la misma se tiene. En ocasiones esa experiencia se obtiene a partir de desarrollar la profesión en los congresos de los estados, directamente con determinados diputados, o en distintas instituciones gubernamentales; sin embargo, mientras no constituyan causas de inelegibilidad, no existen elementos para reprochar la forma o el lugar en donde la misma se obtuvo.⁴⁰⁰

Es notorio que al estipular este requisito se busca que los consejeros sepan en qué consiste su función y que estén instruidos en cómo desempeñarla de manera adecuada, evitando que puedan integrarse a los consejos generales en calidad de *aprendices* de la materia electoral. Es un requisito que no puede desligarse de aquel que pide título universitario, y del que requiere conocimientos en materia electoral, porque los tres se encaminan a definir el perfil *adecuado* del consejero, bajo cierto grado de preparación académica, pero también bajo un conocimiento concreto de los avatares de la actividad que ha de desempeñar.

Únicamente los estados de Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas, piden este requisito para designar a los consejeros.

³⁹⁷ SUP-JDC-638/2009 y acumulados, p. 19.

³⁹⁸ SUP-JRC-168/2008, pp. 18 y ss.

³⁹⁹ Así lo sostiene la Corte, por ejemplo. *Vid.* AI 88/2008 y sus acumulados 90/2008 y 91/2008, estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 30-31.

⁴⁰⁰ “Es de explorado Derecho –dice la Sala Superior– que las determinaciones del órgano legislativo se adoptan en forma colegiada y, por lo mismo suponer que una relación laboral conlleva en sí misma parcialidad alguna atentaría contra la naturaleza misma de dichos órganos.” SUP-JRC-92/2009 y acumulados, p. 50.

e. Incompatibilidades

Las causas de incompatibilidad representan requisitos de carácter objetivo. En términos generales, están representadas por todos aquellos cargos de naturaleza política y administrativa que inhabilitan a una persona para ser sujeto pasivo de la nominación; que una vez designado, lo condicionan para no desempeñar otro cargo, empleo o comisión; o que le impiden dedicarse al ejercicio de una profesión durante un tiempo determinado, después de agotado su mandato.

Las incompatibilidades buscan satisfacer distintos objetivos; unas se encaminan a asegurar la imparcialidad, independencia y objetividad de quienes conforman el colegio de consejeros, otras la dedicación exclusiva al desempeño del cargo, y unas más se proponen evitar la existencia de eventuales conflictos de intereses.⁴⁰¹

El legislador puede establecer limitativamente los cargos públicos que resultan incompatibles con la designación como consejero electoral o bien, puede hacerlo de una manera más genérica atendiendo a la naturaleza de ciertas funciones que comprometerían con mayor facilidad la actuación y el desempeño del mismo —por ejemplo, al señalar que no podrán formar parte de la administración pública, o que no podrán serlo quienes hayan ocupado cargos de elección popular—. ⁴⁰² La mayoría de las legislaciones opta por lo primero.

Importante es destacar que dichas incompatibilidades y las normas en que se expresan, en modo alguno exigen a los candidatos a consejeros, “para efectos de garantizar su imparcialidad e independencia, que ideológicamente sean neutros, sino prohíbe que tales ciudadanos, actúen políticamente con sentido de pertenencia y bajo las directrices de un partido político”. ⁴⁰³

A reserva de regresar más adelante a analizar con más detenimiento este régimen, por la trascendencia que tiene para el desempeño de una función que se rige por principios constitucionales rectores de su actuación, baste decir en este momento que prácticamente la totalidad de las legislaciones electorales, incluido por supuesto el COFIPE (artículo 112.1 incisos g, h, i, j), establecen prescripciones al respecto.

V. SISTEMA DE NOMBRAMIENTO

Los pasos que determinan la forma de designación de los consejeros electorales conforman una especie de guía metodológica para el *reclutamiento* de los integrantes del cargo más relevante al interior de los institutos electorales de los estados.

La determinación de las reglas de dicho sistema de nombramiento es una facultad que constitucionalmente corresponde a los congresos estatales, por lo que debe concebirse que su regulación “es una cuestión que está delegada a las legislaturas locales.” Al respecto, nuestro máximo tribunal ha subrayado que “ningún precepto de la Constitución Federal prevé como obligación de las legislaturas locales, que establezcan los procedimientos precisos y pormenorizados para la elección, designación o renovación de los integrantes de los institutos electorales locales”. ⁴⁰⁴ De conformidad con ello, las legislaturas, en su determinación, gozan de un amplio margen de decisión para definir sus etapas, los actos que deben des-

⁴⁰¹ Fernández Ruiz entiende la incompatibilidad —referida a los parlamentarios— como la “prohibición de que un mismo sujeto desempeñe dos empleos o cargos distintos simultáneamente, por demandarlo así el principio de separación de poderes, el de la independencia de los poderes, y el de la pluralidad del órgano legislativo”. Como se observa, hace referencia solamente a una de las vertientes de las incompatibilidades. *Cfr.* Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, *op. cit.*, p. 267.

⁴⁰² Así lo reconoce la Sala Superior, *vid.* SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, p. 122.

⁴⁰³ SUP-JRC-79/2009 y acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009 y SUP-JDC-2977/2009, pp. 109-110.

⁴⁰⁴ AI 88/2008 y sus acumulados 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 31-32.

plegarse al interior de cada uno, sus particularidades y contornos, siempre dentro de las bases establecidas por la Constitución.⁴⁰⁵

El andamiaje de referencia presenta distintas características que la Sala Superior se ha encargado de ir precisando progresivamente, aun cuando de manera reciente ha mostrado su vocación de magisterio constitucional al señalar las premisas que racionalizan el sistema. Entre otras cosas ha señalado:

- *Su trascendencia*: “El nombramiento o designación de los integrantes del colegio de consejeros constituye un acto que no se encuentra formalmente dirigido en sí mismo a los ciudadanos. Sin embargo, en su aspecto sustantivo, tiene una *trascendencia* institucional, jurídica, política y democrática muy superior a un mero acto de relación intergubernamental, puesto que, en última instancia, es el pueblo el destinatario de la garantía de la celebración de procesos electorales libres, auténticos y periódicos, donde se ejerce el derecho al sufragio ciudadano universal, libre, secreto y directo” —cursivas nuestras—,⁴⁰⁶ del cual estos altos funcionarios son depositarios y garantes.
- *Su naturaleza*: Es un acto *soberano*, “que tiene como finalidad esencial, que un ciudadano ejerza la función de servidor público, con las facultades inherentes al cargo para el cual fue propuesto. Es así que, la designación cambia la situación jurídica del ciudadano, por medio de la cual otorga facultades que la normativa ha previsto, por tanto, la designación es un acto formal que requiere de un determinado procedimiento, que debe estar regulado en la ley”.⁴⁰⁷
- *Su morfología*: Es un acto *complejo*, que se encuentra reglado en el procedimiento, aun cuando otorga un amplio margen de *discrecionalidad* a los órganos que designan en la selección final de los consejeros. “Constituye —como sigue afirmando— la última fase de un procedimiento integrado por diversas etapas, concatenadas entre sí, en la cual cada una constituye antecedente y base de la siguiente, de manera que, sólo cuando esa cadena de actos sucesivos se realiza correctamente, se puede estimar que el procedimiento es válido y, por ende, puede servir de base a la decisión final emitida en ese proceso”.⁴⁰⁸

Como consecuencia de lo anterior, este apartado intentará presentar todas aquellas piezas que en conjunción armónica conforman lo que en este trabajo denominaremos el *sistema de nombramiento* de los consejeros electorales.

El análisis individualizado de estas piezas contribuirá a poner sobre la mesa el material necesario para advertir en qué medida los pasos contemplados para la selección de los integrantes de los consejos generales de los institutos ofrecen previsiones suficientes para garantizar nombramientos que protejan la independencia de los consejeros y la autonomía de los órganos electorales y, en qué proporción el procedimiento mismo ofrece estándares adecuados de certidumbre, transparencia y apertura.

Para lograr nuestro objetivo, realizaremos inicialmente un breve esbozo sobre la trascendencia del sistema de nombramiento que se ha adoptado mayoritariamente en las entidades federativas para, enseguida, proceder al amplio ejercicio de *deconstrucción* del sistema en las diversas piezas que lo componen, con el objeto de analizar individualmente cada una en su contexto y sus repercusiones.

⁴⁰⁵ AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando sexto*, *op. cit.*, pp. 20-24.

⁴⁰⁶ SUP-JDC-95/2009, p. 25.

⁴⁰⁷ SUP-JRC-161/2008 y SUP-JRC-164/2008 acumulados, p. 105.

⁴⁰⁸ SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 y acumulados, pp. 25 y ss., esp. 31. Sobre esta sentencia, acúdase al estudio de Solorio Almazán, Héctor, “Partidos políticos y órganos legislativos. Casos sobre designación de consejeros y magistrados electorales”, *Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, TEPJF, núm. 16, 2009, pp. 15 y ss.

Los hallazgos que se tengan como resultado del análisis comparativo que llevaremos a cabo, serán contextualizados en cada uno de los apartados, principalmente en aquellos en los que consideremos necesario esbozar algunas propuestas tendientes a ajustar sus distintas piezas con la intención de perfilar un método de designación más abierto y vigoroso, más definido y puntual, más transparente y sujeto al escrutinio social.

Además, la misma información permitirá realizar futuros ejercicios analíticos que puedan abordar sus estudios desde una perspectiva no sólo normativa como la que se presenta, sino incluso funcional.

1. *La trascendencia del sistema de nombramiento*

El sistema de nombramiento de los consejeros adquiere la totalidad de su trascendencia cuando se advierte la función que cada orden constitucional ha conferido a las instituciones electorales a través de las distintas reformas electorales, pero sobre todo a partir de las reformas de 1996 y 2007. Dichas reformas, ya lo hemos señalado, perfilaron una auténtica función estatal y garantizaron la autonomía y la independencia de las instituciones electorales.

Los cambios, en su momento, mostraron la voluntad de asistir a la consolidación del federalismo electoral en nuestro país, bajo la firme decisión de continuar vigorizando nuestra forma federal de Estado. Bajo el anclaje del principio de autonomía, uno de los principios constitucionales del Estado federal mexicano, y el impulso del proceso de democratización extendido a lo largo y ancho del país, se hizo más patente que las propias entidades federativas, sus actores políticos y sus instituciones, debían desempeñar un papel más relevante en la organización de los comicios. Fue así como se generó el capítulo electoral del artículo 116 en la reforma constitucional de 1996, en el que se erige de manera más contundente la función electoral de los estados, y se deja que en el ámbito de decisión legislativa constitucionalmente conferido, sean ellos mismos quienes depositen en manos de instituciones electorales diseñadas autónomamente, pero bajo estándares de homogeneidad fundamental, la responsabilidad de articular el avance democrático y la consolidación del pluralismo político en las entidades de la República.⁴⁰⁹

Con independencia de lo anterior, conviene destacar que el sistema de nombramiento goza, en su individualidad, de una relevancia que no debe desdeñarse, en la medida en que representa un ejercicio de alto contenido político realizado bajo un procedimiento cuyas piezas se encargan de determinar los sujetos estatales o públicos que participan en él, las distintas fases que lo componen, la votación exigida para perfeccionarlo, el plazo que se tiene para realizarlo y las modalidades excepcionales contempladas para garantizar que el pleno del consejo general se integre de manera puntual y oportuna.

La entidad del procedimiento y su especificidad sugieren la existencia de un procedimiento de designación particular, individualizado y distinto al de otros funcionarios públicos de alto nivel. Es a consecuencia de ello que en la mayoría de las legislaciones electorales se ha instrumentado un procedimiento concreto para designar a los consejeros, y en otros, los menos, se emplean los mismos pasos bajo los cuales se designan a otro tipo de funcionarios; es el caso, por ejemplo, del estado de Jalisco, en donde existe un procedimiento especial para la elección o ratificación de servidores públicos de la competencia del Congreso local, entre los que se encuentran el presidente consejero y los consejeros del Instituto Electoral del Estado, y cuya regulación corresponde a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

⁴⁰⁹ Sobre el particular, interesantes reflexiones, desde distintos ángulos de análisis en Peschard, Jacqueline, “La dimensión federal...”, *op. cit.*, pp. 19 y ss. Merino, Mauricio, *La transición votada...*, *op. cit.*, pp. 150 y ss. Martínez Veloz, “Estudio introductorio”, *op. cit.*, pp. 16-18.

Cada una de estas vertientes es significativa porque contiene información particular que, al armonizarla con la que deriva del resto, permite tener una idea de las fortalezas y debilidades que acompañan al método de reclutamiento. Por ello, es necesario advertir algunas de esas implicaciones:

A. *Quién los elige*

Determinar *cuántos* y sobre todo *qué* sujetos estatales o públicos participan en la designación de los consejeros, demuestra el nivel de implicación de voluntades que se entrelazan para integrar al máximo órgano de dirección de los institutos electorales; es decir, constituye un mecanismo a través del cual se puede medir el grado de cooperación institucional existente entre los órganos del estado, los partidos políticos y los ciudadanos, en tanto referentes principales de la función electoral.

En general, un sistema de nombramiento puede ser tan amplio y abierto que permita la convergencia de un elevado número de voluntades políticas, situación que, en los hechos, se traduce en un aumento de legitimidad de quienes fueron designados. En el extremo contrario, puede ser tan estrecho y cerrado que niegue la implicación de todos los actores políticos, sociales, y los órganos constitucionales que deberían tener un espacio de participación en la integración de un órgano de esta naturaleza, impidiendo ese superávit de fortaleza institucional.

Al respecto, la Suprema Corte ha sostenido que “al establecer estos métodos de nombramiento, respecto de servidores públicos que no son elegidos popularmente, se busca que en ellos no intervenga una sola persona, como se trataría en el supuesto de la designación por parte del Presidente, sino que se dé mediante un procedimiento en el que exista una *colaboración entre distintos poderes*, o un *acuerdo entre los distintos grupos políticos* que conforman las Cámaras del Poder Legislativo”-cursivas nuestras.⁴¹⁰

B. *Cómo se eligen*

El sistema de nombramiento tiene la función de ordenar cada una de las etapas, los actos y pasos a concretar dentro de ellas, dispuestas para perfeccionar la designación de los consejeros electorales y garantizar, en última instancia, la integración armónica de su *colegio* (pleno).

Un análisis, en una perspectiva más amplia y general, destaca que las normas del procedimiento nos brindan información adicional para valorar si estamos en presencia de un diseño institucional acorde a las exigencias de apertura que se debe producir en el contexto de una sociedad democrática o si, por el contrario, es un sistema que favorece la opacidad y la discrecionalidad política.

A grandes rasgos, la información que contiene permite:

- Constatar que los consejeros se nombran bajo un método indirecto de designación en el que participan órganos estatales que se distinguen por su legitimidad democrática directa y sujetos adicionales que cuentan con una legitimidad indirecta, como los partidos políticos.
- Indagar si se establecen con claridad las etapas del procedimiento y si se especifica oportunamente a quién corresponde el poder de presentar candidaturas, a quién el de nominar y a quién el de designar; incluso, ver si existen modalidades de participación de otro tipo de órganos e instituciones públicas y privadas.

⁴¹⁰ AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando sexto*, *op. cit.*, p. 22.

- Observar la extensión del poder de decisión de cada órgano o sujeto implicado en el procedimiento, constatando qué instancias y, sobre todo cuáles, tienen asignado un papel preponderante en el mismo, advirtiendo con ello, el equilibrio institucional existente.
- Ver de qué forma se exterioriza formalmente el poder de nominar. Mediante una propuesta única, a través de un sistema de lista de dos o tres candidatos, o una lista incluso más extensa; e, igualmente, cuál es el mecanismo previo, si lo hay, para delimitar el universo de potenciales candidatos.
- Constatar los mecanismos que se estipulan para comprobar la idoneidad de los candidatos, bien a través de fórmulas como la comparecencia o la entrevista de los candidatos, o mediante un examen de conocimientos especializados.
- Advertir de qué manera se procesa al interior de los órganos de nominación y de designación la revisión del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de los aspirantes, para garantizar que se ostenten efectivamente bajo el perfil que constitucional y legalmente se les requiere.
- Identificar la existencia de plazos perentorios dentro de los cuales deben moverse los distintos actos y etapas del procedimiento, con el objeto de advertir si se contemplan medidas suficientes para garantizar que los nombramientos estén realizados en un tiempo tal, que permitan la continuidad institucional del órgano electoral.
- Observar la mayoría requerida por las constituciones y leyes electorales para la designación de los consejeros: mayoría simple o mayoría calificada, y, además, qué tan calificada es esta última, a fin de apreciar el nivel de implicación y acuerdo político exigido y el grado de respaldo institucional con que resultan finalmente investidos.
- Ubicar la existencia de criterios *transversales* de selección, que a pesar de no estar formalmente estipulados, vinculan la decisión de los sujetos implicados en el procedimiento. Criterios que pueden ir desde el territorial, orientado a garantizar la inclusión de consejeros provenientes de distintas regiones del estado; el de diferenciación étnica, cultural o lingüística, encaminado a reflejar el pluralismo social al interior del Consejo General; el generacional, previsto para posibilitar la convivencia de múltiples perspectivas y ópticas jurídico-políticas en su seno, o el de género, encaminado a equilibrar la presencia masculina y femenina en la composición del colegio de consejeros.
- Deducir el papel que desempeñan los aspirantes dentro de la dinámica del procedimiento, el nivel de interacción que pueden tener en él otros sujetos o agentes interesados, como los grupos organizados, los académicos e intelectuales y el grado de transparencia con el que transcurren sus distintas etapas.
- Inferir el mecanismo de excepción que se contempla frente a los eventuales obstáculos que puede enfrentar la ruta ordinaria de la nominación, a fin de visualizar el grado de eficacia con el que se garantiza la pronta integración del órgano superior de dirección.
- Finalmente, indagar el acto y el momento preciso en que se accede formalmente al ejercicio del cargo, cuya determinación es significativa porque es el mismo en que los consejeros quedan protegidos por las distintas garantías que se les otorgan y el que les confiere distintas obligaciones que necesariamente tendrán que comenzar a afrontar.

2. *Sus etapas*

Al detenerse a observar los distintos procedimientos para determinar *quiénes* habrán de conformar los órganos superiores de dirección de los institutos electorales, es frecuente encontrar que el legislador emplea términos como *elegir* (“para ser electo”, “para elegir”, “elegirá”, “serán electos”, “procederá a elegir”, en estados como Jalisco o Nuevo León), *designar* (“designará”, “serán designados”, “designación”, como

en Morelos o Nayarit), o *nombrar* (“serán nombrados”, en el estado de Hidalgo y Yucatán) Incluso, es fácilmente apreciable que en la descripción de sus respectivos procedimientos, algunas legislaciones electorales utilizan indistintamente más de uno de estos términos (por ejemplo, Nuevo León o Hidalgo).

En virtud de lo anterior y con el objeto de clarificar las etapas procedimentales que sigue el sistema de nombramiento, consideramos conveniente esbozar algunas notas que a nuestro juicio esclarecen el significado de los conceptos empleados. La determinación de su alcance nos permitirá corroborar que los consejeros electorales, a diferencia de lo que sucede con los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo, no emanan de un proceso de elección, sino de un método de designación. Adicionalmente, podremos constatar que el procedimiento representa un acto complejo que se integra por distintas etapas las cuales, para que sea armónico, cuentan con un lugar definido y predeterminado. Y es precisamente en este punto en el que residirá la riqueza del apartado, y que permitirá advertir cómo se agrupan, ordenan y racionalizan dichas etapas.

De conformidad con el *Diccionario de Lengua Española*, *elegir* significa “escoger, preferir a alguien o algo para un fin”; *nombrar* significa: “elegir o señalar a alguien para un cargo, un empleo u otra cosa”; *nombramiento*, en cambio, quiere decir “cédula o despacho en que se designa a alguien para un cargo u oficio”. *Designar*, por otra parte, representa “señalar o destinar a alguien o algo para determinado fin” y además “denominar, indicar”.⁴¹¹

El sentido lexicográfico de los términos enseña algunas de las diferencias existentes entre ellos, y deja entrever, así sea de manera velada, que cada uno parece aludir a momentos diferentes dentro de un mismo proceso.

Para construir el sistema de una manera lógica, que transcurre del final al inicio, hay que destacar lo siguiente:

- El nombramiento constituye el acto culminante con el que una persona queda designada para desempeñar un encargo. Acto definitivo que se enmarca en un documento que habilita el ejercicio de una función pública y que por lo general se realiza en el contexto de una ceremonia solemne de investidura.

En su carácter de acto final y solemne, está precedido por actos adicionales que completan y racionalizan el sistema; éstos son:

- El *acto de identificación* del o los aspirantes dentro del universo de potenciales participantes;
- El *acto de selección* del o los candidatos;
- El *acto de proposición o nominación formal* de los candidatos;
- Y un posterior *acto de designación* de los titulares de los cargos;

Para que la distinción avanzada tenga mayor consistencia es importante vincular los conceptos que se han manejado con los métodos de selección de los funcionarios públicos, así como con la naturaleza electiva o no de los mismos.

Para ello debemos recordar que los vocablos *elegir* o *elección*, y *designar* o *designación* se utilizan en el contexto de *órganos del estado* de distinta naturaleza, y hacen referencia, en el ámbito subjetivo, a *funcionarios* cuya legitimidad deriva de métodos de elección directa e indirecta. Además, y esto también es sig-

⁴¹¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22°. ed., Madrid, Espasa, 2001, t. I, p. 787. La Sala Superior emplea esta misma fuente para aproximarse a los conceptos de “elegir”, “designar” y “ratificar”. Sobre la interpretación que hace de los mismos, acúdase a SUP-JRC-391/2000, pp. 28 y ss.

nificativo, si se atiende al campo de las formas es fácilmente constatable que se vinculan a *procedimientos* diferenciados cuyas etapas y actos no son ni pueden ser idénticos.

La primera distinción permite señalar que los órganos representativos y sus representantes populares se eligen de manera directa y son producto de un proceso de elección popular; en cambio, los órganos no representativos y sus titulares emanan de un proceso de designación o nombramiento.⁴¹²

Los órganos representativos del Estado, fundamentalmente el Poder Ejecutivo y Legislativo, se integran con funcionarios que emanan de elecciones populares y directas; mientras que otros órganos de éste, como el Poder Judicial o los miembros de los órganos constitucionales autónomos se integran con servidores públicos, producto de métodos de elección indirectos, o si se prefiere, de procesos de designación.

Quienes emanan del voto popular, lo hacen a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, realizadas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos; método a través del cual el pueblo ejerce su poder soberano. Quienes emanan de un proceso de designación, son producto de la voluntad política manifestada a través del voto de la minoría —en relación con la población— que ostenta un cargo de representación política dentro de distintos órganos del estado.

De conformidad con el segundo criterio, los representantes populares surgen de procesos electorales democráticos, mientras que los funcionarios adicionales, de procesos o sistemas *complejos* de designación.⁴¹³ Aquéllos regulan las distintas etapas y actos tendentes a facilitar la expresión del sufragio ciudadano a favor de los partidos políticos y sus candidatos. Éstos se disponen a integrar la voluntad de distintos órganos, entes o sujetos públicos (primordialmente de carácter electivo) para que, en observancia de las distintas etapas y actos previstos, concurren a determinar la o las personas que debe asumir un cargo público.⁴¹⁴

La somera distinción que se ha realizado deja entrever que las legislaciones electorales utilizan como sinónimos conceptos que en puridad técnica y lingüística significan cosas distintas y hacen referencia a fenómenos igualmente diversos.

Al interesarnos solamente el sistema de designación de los consejeros electorales, nos obligamos a destacar que para advertir su racionalidad interna debemos ser capaces de utilizar los vocablos adecuadamente y de organizar el tablero de las piezas, sin perder de vista que nos encontramos en el contexto de las *técnicas* de nombramiento indirecto de funcionarios públicos. Es por ello que se puede afirmar que el sistema de designación de los consejeros se compone de cuatro etapas claramente distinguibles: Una es la etapa de identificación de los aspirantes al cargo, otra la etapa de selección de los candidatos, una más relevante, la etapa de designación y, finalmente, la de nombramiento formal.

Cabe señalar que como principio general, todas ellas se producen en el ámbito del Poder Legislativo como consecuencia de su función administrativa de designación. Sin embargo, existen sistemas, como el de Coahuila, en en que excepcionalmente es el propio órgano electoral el que tiene una intervención

⁴¹² La Sala Superior distingue entre los “procesos de elección popular democrática” y la “elección indirecta, designación o nombramiento de alguna autoridad”. REELECCIÓN EN LOS AYUNTAMIENTOS. NO SE ACTUALIZA RESPECTO DE CARGOS QUE LEGALMENTE NO DEBEN SURGIR DE ELECCIONES POPULARES. S3ELJ 21/2003. *Revista Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, pp. 25-26. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997- 2005*, pp. 269-270.

⁴¹³ La Suprema Corte los define como “sistemas de nombramiento complejos”. AI 69/2008, Estado de Veracruz, considerando sexto, *op. cit.*, p. 22.

⁴¹⁴ Un ejemplo que constata la distinción entre los servidores públicos electos a través de una elección directa y los que provienen de un método de elección indirecta o de un proceso de designación, se encuentra en el artículo 115, fracción I, segundo párrafo de la CM, que señala: “Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, *electos popularmente por elección directa*, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por *elección indirecta, o por nombramiento o designación* de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato”.

“instrumental” como la ha definido la Suprema Corte, que le permite coadyuvar con el Congreso del estado a llevar a cabo los actos contemplados en las dos primeras etapas.⁴¹⁵

- La *etapa de identificación de aspirantes*. Es la etapa inicial del procedimiento. Su objeto se dirige a *identificar* a todas aquellas personas que aspiren a desempeñar el cargo de consejero electoral. Esta etapa se encuentra condicionada por las distintas modalidades que contempla la legislación electoral para llevar a cabo dicha identificación, que pueden ser desde una propuesta individual o colectiva, hasta una convocatoria abierta, una consulta o una nominación cerrada.⁴¹⁶
- La *etapa de selección de candidatos*. Es la etapa siguiente, cuya finalidad es *seleccionar*, dentro del amplio universo de aspirantes, a las personas que serán formalmente nominadas para acceder al cargo. Dentro de ella es necesario desplegar distinto género de actos como constatar que los aspirantes cumplan con los requisitos de elegibilidad; entrevistar y evaluar a los candidatos a efecto de advertir su idoneidad para ser propuestos, y aprobar el dictamen de la comisión correspondiente. Esta etapa incluye también el acto de *proponer*, por virtud del cual los candidatos son formalmente presentados como elegibles ante el pleno de la Cámara para someterlos a votación del pleno.⁴¹⁷
- La *etapa de designación*. Fase cronológicamente sucesiva, que se lleva a cabo directamente en el pleno de los congresos locales. En ella se actualiza el *deber* de los diputados de elegir, escoger o preferir, a través de la exteriorización del voto, a uno o más de los candidatos propuestos; representa, por ello, un acto de *individualización* de la o las personas que habrán de ocupar el encargo de consejero electoral. Esta libertad del pleno de elegir uno o más candidatos puede traducirse igualmente en un acto de no optar por ninguno, ante lo cual, de conformidad con la legislación correspondiente, deben existir mecanismos de excepción al procedimiento normal, con el objeto de garantizar la debida integración del órgano electoral.⁴¹⁸
- La *etapa de nombramiento*. Representa el episodio con el que concluye formalmente el procedimiento. Su objeto es conferir solemnemente el encargo público. En ella se produce el acto de *juramento* o de *protesta* del encargo ante el pleno de la Cámara de Diputados y la correspondiente entrega del documento de acreditación, con lo cual el sujeto elegido se convierte en titular del cargo público. Esta etapa es significativa entre otras cosas porque desde el momento en que se produce, se adque-

⁴¹⁵ AI 158/2007 y sus acumuladas 159/2007, 160/2007, 161/2007 y 162/2007, considerando décimo, p. 58.

⁴¹⁶ Al analizar el sistema de designación de los consejeros electorales del Estado de Durango, la Sala Superior realizó un ejercicio de sistematización de sus pasos en sentido cronológico. Al efecto, los pasos 3, 4, 5, 6 que identifica, forman parte de la etapa de identificación de candidatos, dentro de la sistematización que aquí se propone. Dichos pasos son: “3. El Congreso del Estado debe emitir una convocatoria, que se publica en el periódico oficial del Gobierno del Estado y en los medios que apruebe el propio Congreso. 4. La convocatoria se dirige a los ciudadanos residentes en la Entidad, a efecto de que se presenten como aspirantes a integrar el Consejo Estatal Electoral. 5. El Congreso debe registrar las solicitudes que cumplan con lo establecido en la convocatoria y en el código electoral local. 6. La convocatoria debe contener, por lo menos, el plazo de la inscripción, los requisitos establecidos en el artículo 111 del código electoral local, el número de consejeros que se requieren, así como el procedimiento a seguir para la selección de los candidatos y su posterior designación”. SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, p. 30.

⁴¹⁷ Aquí estarían contemplados los pasos 7, 8 y 12 del procedimiento de Durango. “7. Una vez recibidas las solicitudes, el Congreso del Estado, a través de la Comisión correspondiente, examina en forma objetiva e imparcial, las solicitudes registradas e integra una relación con veintitún ciudadanos que reúnan los requisitos contemplados en la convocatoria y en el Código Electoral local. 8. La Comisión respectiva del Congreso del Estado, propone al Pleno de la Legislatura la relación de los veintitún ciudadanos, a fin de que se elijan a los siete consejeros electorales propietarios por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. 12. Las reglas y procedimientos para verificar el cumplimiento de los requisitos, así como para la elección o, en su caso, insaculación de los consejeros electorales, son las que disponga el Congreso del Estado.” *Idem*.

⁴¹⁸ Dentro de esta fase entraría el paso 9. “9. Si en una primera votación no se obtuviera la mayoría calificada, se procede a realizar una segunda votación. En caso de no lograrse la elección de los siete consejeros propietarios, se utiliza el procedimiento de insaculación hasta completarlos”. *Idem*.

ren los derechos y garantías propias del encargo, comenzando a generarse también la obligación de concurrir a conformar el colegio de consejeros.

La distinción de las etapas del procedimiento constata en sí misma el trascendente cambio de papel asignado a los congresos locales. Recordemos que mientras los institutos electorales no gozaron de ningún tipo de autonomía, la designación de los funcionarios electorales se produjo al interior de los poderes ejecutivos de los estados y que, incluso cuando se dieron los primeros pasos para autonomizar la función electoral, los gobernadores estatales mantuvieron una influencia decisiva sobre los nombramientos.⁴¹⁹

Ni que decir sobre que muchas cosas se encuentran en plena transformación al día de hoy. Por principio de cuentas, la designación de los consejeros electorales como facultad exclusiva y excluyente de los congresos locales, se ha asentado definitivamente.⁴²⁰ Éste es, evidentemente, un paso de proporciones mayores; sin embargo, lo relevante del caso es que no sólo el aspecto formal ha tenido un viraje importante, ya que también la práctica real y efectiva ha cambiado considerablemente.

A ello ha coadyuvado, por ejemplo, el paulatino fortalecimiento ocurrido al interior del sistema de partidos de las entidades federativas, el progresivo asentamiento del pluralismo político y social y las oportunas barreras a la sobrerrepresentación al interior de los congresos locales. Estos y otros mecanismos más han impedido que los grupos políticos hegemónicos, como en antaño, tengan manos libres para realizar las designaciones. Si a esto le sumamos el activo papel que vienen desempeñando tanto la Suprema Corte como el Tribunal Electoral en la garantía de la regularidad procedimental de las designaciones, no podemos sino señalar que nos encontramos frente a un escenario diametralmente distinto al de hace una o dos décadas.

Hay, ciertamente muchas cosas por cambiar; no en todas las entidades se han observado reformas electorales constantes ni sustantivas, como lo testimonia Peschard; en algunos lugares de la geografía nacional se sigue apostando por mantener el *status quo* y en ocasiones, por ir a contracorriente de lo que mandata la Constitución General.⁴²¹ A pesar de ello, los resultados comienzan a arrojar un saldo positivo.

3. Órganos que nombran a los consejeros

Dotar de autonomía a las instituciones electorales, como una de las exigencias de la reforma electoral de 1996, propició una definición del todo significativa consistente en que el sistema de designación de los consejeros electorales debería transcurrir exclusivamente al interior de los congresos estatales.⁴²² Desde entonces existe una homogeneidad fundamental a este respecto que ha sido escrupulosamente seguida en todas las entidades federativas del país.

El cambio no es banal; por el contrario, resulta significativo si se observa que con anterioridad el verdadero poder de decidir estaba en manos de una sola persona (el gobernador). Al cumplirse el ciclo del movimiento de traslación, ese poder se ha asentado en definitiva al interior de los órganos de representación popular. Esto ha llevado a que sea un órgano colegiado, y no una persona, quien realice las designaciones, y que para alcanzar un resultado satisfactorio, en un contexto en el que cada vez es más evidente el pluralis-

⁴¹⁹ Al respecto, remitimos a las consideraciones hechas en el apartado relativo a la autonomía de los órganos electorales, en el punto III del capítulo primero de este trabajo.

⁴²⁰ Peschard observa que el proceso de uniformización de los procedimientos de designación de los consejeros electorales, y el renovado papel que en él tienen los congresos estatales, es una consecuencia de la reforma de 1996. Peschard, Jacqueline, "La dimensión federal...", *op. cit.*, p. 58.

⁴²¹ Peschard, Jacqueline, "Introducción", *op. cit., supra*, pp. 5 y ss.

⁴²² Peschard, Jacqueline, "La dimensión federal...", *ibidem*, p. 56.

mo político, se requiera la aproximación de posiciones, la convalidación de las propuestas y la aprobación de los consejeros por consenso o por mayoría calificada.⁴²³

No puede negarse, sin embargo, que los partidos políticos mantienen al día de hoy un amplio poder en la definición de las nominaciones y en la orientación final de las designaciones mismas. Tienen, como señalan Hernández y Mójica, la “llave de entrada” de los consejeros al escenario institucional, pero también, y ahí están distintas experiencias para demostrarlo, la “llave de salida”.

Las legislaciones electorales generalmente les reconocen una participación directa en el procedimiento; cuando no es así, su influencia decisiva puede hacerse sentir a través del control que tienen al interior de sus bancadas o grupos parlamentarios o, en el extremo, mediante la capacidad de persuasión directa que ostentan frente a sus diputados.⁴²⁴ Cuando existe la pretensión de cesar del cargo a los consejeros, es indudable que tienen igualmente un papel activo y de primer orden.

La especificidad de esta técnica de designación, contrario a lo que pudiera pensarse, no se advierte tanto en la fase de designación, que como hemos anotado es la fase casi terminal del procedimiento, como en la de identificación y selección, que son las iniciales, pues es aquí en donde se determina qué tipo de voluntades y de qué naturaleza, se encuentran implicadas en el procedimiento.

Si la función electoral constituye una actividad que se caracteriza por su capacidad para integrar las voluntades de los poderes públicos, los partidos políticos y los ciudadanos, es entendible que en la posibilidad de proponer candidatos a consejeros se encuentre la relevancia de su participación. Acaso por ello deba distinguirse entre una o más voluntades “originarias”, que proveen a los aspirantes, y una voluntad “confirmatoria”, que los selecciona, que al coincidir perfeccionan el acto complejo consistente en la designación del funcionario electoral de mérito.⁴²⁵

A. *Proposición de candidatos*

a. *Sujetos*

Las legislaciones electorales de las entidades federativas otorgan el poder de presentar formalmente candidatos a distintos órganos o sub-órganos, a instituciones y personas. Dentro de esta variedad de sujetos públicos y privados destacan las fracciones o grupos parlamentarios representados en el Congreso del Estado, las comisiones del propio órgano, los partidos políticos, las universidades, distintos grupos sociales y los ciudadanos. Como se ha establecido en el ámbito de las etapas del procedimiento de nombramiento, las atribuciones a las que hacemos referencia en este apartado deben ejercerse dentro de la etapa que hemos denominado de *identificación y selección* de candidatos.

De forma mayoritaria, como se aprecia en el cuadro XXIV. SISTEMA DE NOMBRAMIENTO. ORGANOS QUE PROPONEN CANDIDATOS, las legislaciones otorgan esa facultad a los grupos parlamentarios (veintitrés estados, entre los que destacan, Chiapas, Jalisco y Veracruz). Michoacán tiene la particularidad de que

⁴²³ Una panorámica del proceso de democratización en los congresos se encuentra en Lujambio, Alonso, *El poder compartido...*, *op. cit.*, pp. 46 y ss. De igual manera, se remite a Astudillo, César, “Pluralidad política y cambios institucionales”, *op. cit.*, pp. 21 y ss. Un trabajo que se asienta en la noción de “gobierno dividido” pero que aporta elementos interesantes sobre el proceso de cambio suscitado al interior de los congresos es el de Orta Flores, Sara Berenice, “El Poder legislativo local, elementos para registrar su evolución”, en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, pp. 431 y ss.

⁴²⁴ Los autores recuerdan el episodio sucedido al interior del Instituto Electoral del Estado de México en donde, luego de conocerse el tráfico de influencias en el que habían incurrido dos consejeros, fueron “renunciados” la totalidad de consejeros propietarios y suplentes sin tener siquiera el derecho constitucional de audiencia. *Cfr.* Hernández Norzagaray, Ernesto y Mójica Camarena, Nicolás, “Estado de la ciudadanización...”, *op. cit.*, p. 277.

⁴²⁵ SUP-JRC-232/2001, p. 15.

sólo pueden proponer al presidente del consejo. La justificación de esta decisión no necesita un comentario mayor, ya que en su calidad de agrupaciones de integrantes al interior del órgano legislativo, unidas en razón de su filiación política, tienen la capacidad de expresar de mejor manera la voluntad del partido político al que pertenecen.⁴²⁶

Algunos estados otorgan un peso más directo y relevante a los propios partidos políticos y sus dirigencias, como interesados directos e inmediatos de los procesos electorales. Entre ellos se encuentran Hidalgo, San Luis Potosí y Sinaloa.

Otros dejan que sea una comisión del Congreso del estado la que se encargue de proponer distintos nombres para conformar una lista de aspirantes posibles, como en los estados de Durango, Estado de México, Guerrero y Michoacán.

Estados como Baja California son más abiertos y permiten la concurrencia de las instituciones de educación superior y los centros de investigación en el estado.

Finalmente existen otras entidades que otorgan un importante papel a los ciudadanos o a los grupos organizados para presentar candidatos. Nuevo León, por ejemplo, dispone que tendrán derecho a presentar propuestas los ciudadanos, agrupaciones u organizaciones sociales no gubernamentales, legalmente constituidos. San Luis Potosí sólo permite que ejerzan la nominación quienes sean ciudadanos potosinos. Baja California confiere este derecho a los organismos empresariales, y de la sociedad civil. Tlaxcala permite la participación de los ciudadanos por sí mismos, las instituciones académicas, las fundaciones no partidistas, las organizaciones civiles y las asociaciones de profesionistas.

b. Modalidades para su identificación

Cuando se advierte que los aspirantes a consejeros electorales deben ser reclutados de una manera organizada y eficiente, las modalidades contempladas al efecto demuestran su aportación al diseño del sistema de designación.

De conformidad al mayor o menor número de requisitos de elegibilidad, es frecuente que el conjunto de personas que cumplen con el perfil formal pueda ser amplio o restringido. La apertura del sistema de designación y la posibilidad que brinda para que al margen del Congreso del estado y de los partidos políticos participen otro tipo de instituciones, organizaciones sociales y ciudadanos en la proposición de candidatos hace inexorable el establecimiento de fórmulas para convocar e identificar al universo de aspirantes posibles.

En ocasiones, esas fórmulas permiten la identificación de los aspirantes sin problema alguno, pero en otras, el alto número de sujetos que concurren a participar, impone el establecimiento de filtros adicionales para que avancen en el procedimiento únicamente quienes cumplan con los requisitos y, adicionalmente, tengan un perfil idóneo para el cargo.⁴²⁷

Cuando el poder de designación pasó a manos de los congresos de los estados, el ejercicio exclusivo de la nueva atribución generó que la facultad de identificar a los candidatos quedara en manos de los propios órganos representativos, principalmente a través de los grupos o fracciones parlamentarias. La exigencia de ciudadanización, entendida como “la participación directa de personas o agrupaciones... en asuntos

⁴²⁶ Sobre la definición de grupo parlamentario, Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo, op. cit.*, p. 419.

⁴²⁷ Los efectos de la concurrencia masiva producto de una convocatoria pública se evindecian en SUP-JRC-540/2003, p. 53 y 54, relativo al caso Chihuahua.

de autoridad, de orden público o de interés general”,⁴²⁸ ha ido paulatinamente flexibilizando el esquema para oxigenarlo y permitir cada vez más la presentación de propuestas originadas fuera de la barda perimetral de los congresos.

Así, el método *cerrado* de identificación de los candidatos por los grupos parlamentarios ha sido sustancialmente enriquecido con un método más *abierto* que emplea mecanismos adicionales como la *convocatoria pública* o la *consulta social*.

La modalidad que propicia un universo mayor de candidatos es, sin duda, la *convocatoria pública*. Es así porque constituye un llamamiento para que todas aquellas personas que se interesen, concurren al proceso de designación; por lo tanto, es la que amplía en mayor medida el *espectro de los aspirantes* que pueden acudir a presentar su solicitud.⁴²⁹ Esto debe alertar para que, cuando se utilice, se ponga particular atención en la definición de los requisitos de elegibilidad y en las etapas del procedimiento, para que puedan operar como un filtro válido. Si el punto se desatiende, la gran cantidad de aspirantes que se presente dificultará tanto el proceso de revisión de los requisitos de elegibilidad como la ponderación “objetiva y razonada” de los ciudadanos que mejor se ajusten a los perfiles requeridos para el desempeño del encargo.⁴³⁰

Una modalidad menos abierta pero igualmente significativa es la *consulta social*. Se trata de un método que actúa en una doble vertiente: por un lado se establece para que los grupos parlamentarios puedan pedir una opinión o parecer en torno a los candidatos previamente identificados por ellos; o se utiliza igualmente para requerir que los órganos sociales, instituciones públicas, o ciudadanos prominentes coadyuven con el Congreso en la identificación de los potenciales candidatos.

El procedimiento para llevar a cabo dicha consulta puede encontrarse regulado en las legislaciones electorales o puede discurrir de manera abierta y discrecional.⁴³¹ No obstante, cualquier opción debe cumplir con los extremos exigidos por la norma, lo cual implica “que se lleven a cabo todas las acciones necesarias para la realización de una amplia consulta a la sociedad, con la finalidad de garantizar la participación de la misma en el proceso de elección de los integrantes del máximo órgano administrativo electoral”.⁴³²

La Sala Superior ha señalado que cuando el legislador local exige como parte del procedimiento de designación, la realización de una amplia consulta a la sociedad, se constriñe a la realización de dos elementos:

- I. La amplitud que debe revestir el procedimiento que seleccione el partido político, a través del cual se realice la consulta, y
- II. Que dicha consulta se realice a la sociedad, entendiendo por tal al conjunto de personas representado, en la mayor medida posible, por los diferentes actores sociales que resulten relevantes para conocer las distintas tendencias ideológicas y políticas de la población dentro del Estado.⁴³³

⁴²⁸ Franco González Salas, José Fernando, “Ciudadanización y justiciabilidad de las elecciones”, en Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación...*, op. cit., p. 151.

⁴²⁹ SUP-JRC-540/2003, pp. 53 y 54.

⁴³⁰ *Idem*.

⁴³¹ La Sala Superior, en el contexto de la legislación veracruzana, ha sostenido que “ni el citado ordenamiento legal, ni la Constitución del Estado de Veracruz, le imponen al órgano legislativo responsable la obligación de desarrollar un procedimiento para llevar a cabo la referida consulta, o bien, algún tipo de exigencia que lo obligara a delimitar los alcances de la misma, más allá de lo previsto en la Constitución y en la ley. Véase SUP-JRC-168/2008, pp. 14 y ss. Asimismo, ha sostenido, en el caso de la normativa duranguense, que “la legislación local...no prevé como requisito previo a la elección de los Consejeros Electorales la realización de un procedimiento de consulta social, en consecuencia, no se vulneró la ciudadanización del resultado de la elección de los mismos.” SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, p. 113.

⁴³² SUP-JRC-168/2008, pp. 14 y ss.

⁴³³ *Idem*.

El cuadro XXV. FORMAS DE IDENTIFICACION DE LOS CANDIDATOS, enseña que buena parte de las legislaciones electorales mantiene el método de identificación política de los candidatos. Es decir, en muchos procedimientos corresponde a las fracciones parlamentarias identificar a los candidatos y presentarlos para valorar su idoneidad. Son los casos de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Michoacán, Morelos, Oaxaca y Zacatecas. En otras entidades, dicha potestad está directamente en manos de los partidos políticos, como sucede particularmente en Hidalgo.

Sin embargo, cada vez son más las entidades que incorporan la convocatoria pública. Son los casos, por ejemplo, de Baja California, Coahuila, Durango, Estado de México, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Muchas de estas entidades incorporan los contenidos mínimos que deberá regular la convocatoria, con el objeto de definir, entre otras cosas, el plazo para realizar la inscripción de las candidaturas, los requisitos que deben cubrir los aspirantes y la forma de acreditarlos, el procedimiento para la comparecencia o la entrevista; el plazo otorgado a las diferentes instituciones para presentar sus propuestas y el procedimiento que se seguirá para la selección de los consejeros electorales.

Otros más han optado por la consulta pública o social como Chiapas, Chihuahua, el Distrito Federal, Jalisco y Veracruz.

Existen estados que más que utilizar una única modalidad conjugan las virtudes de distintas. La convocatoria con la consulta, por ejemplo, se estipula en la experiencia veracruzana. La propuesta parlamentaria con la consulta, se advierte en los casos de de Chiapas, Chihuahua y Jalisco.

B. *Nominación*

a. *Sujetos*

Por la propia naturaleza del procedimiento de designación, la habilitación para presentar candidatos a consejeros electorales debe reconocerse a un amplio y variado número de entes. Sin embargo, el universo de las personas propuestas necesita encontrar un mecanismo adecuado para proceder a delimitar quiénes resultan verdaderamente idóneos para asumir el encargo. Corresponde regularmente a los congresos estatales, a partir de la actividad de determinados órganos internos y de un procedimiento especial, realizar esa labor de *identificación*.

Para llevar a cabo esa labor es necesario analizar los requisitos de elegibilidad y dictaminarlos, algo que se verá con más detenimiento enseguida. Lo que ahora interesa destacar es que las legislaciones electorales otorgan a uno de los órganos internos del Poder legislativo la responsabilidad de depurar la lista de candidatos presentada por todos los sujetos legitimados para ello, o filtrar el cúmulo de aspirantes que respondió a la convocatoria; asimismo, le compete la presentación formal ante el pleno del Congreso, del documento que contiene la o las candidaturas que se proponen investir con la función pública.

El cuadro XXVI. SISTEMA DE NOMINACIÓN. ÓRGANOS QUE NOMINAN, demuestra que en su gran mayoría las legislaciones de los estados confían la proposición formal de los candidatos a una de sus comisiones internas. Esta forma de proceder es lógica y razonable si se aprecia que de manera ordinaria quien presenta el documento final al pleno es el mismo órgano que regularmente se encarga de constatar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad.

Algunas entidades otorgan un peso más significativo a la nominación, dejando que sea la Junta de Coordinación Política, integrada por los coordinadores de todas las fracciones parlamentarias representadas al interior del Congreso del Estado, la que, en su calidad de órgano de gobierno al interior del mismo, presente la lista final y definitiva de aspirantes. Se ubica en este supuesto el Estado de México, en tanto,

que en Chihuahua corresponde a la Junta de Coordinación Parlamentaria y en Guerrero, a la Comisión de Gobierno, por mencionar algunos ejemplos.

Otras entidades otorgan esa potestad directamente a las fracciones parlamentarias, quienes por este hecho tienen la posibilidad de proponer y nominar formalmente a los candidatos. Son los casos, por ejemplo, de Campeche, Colima, Guanajuato.

b. Modalidades

Si las modalidades para la identificación de candidatos establecen el método para determinar el *universo* de solicitantes posible, las modalidades de nominación establecen la *forma* como en concreto se presentan los candidatos al pleno del Congreso, una vez que han sido *seleccionados*, a efecto de que sean votados.

Las posibilidades son básicamente tres: La nominación de carácter *personal*, la nominación bajo el formato de *terna* y la nominación *colectiva*.

La nominación *personal*, como su nombre lo indica, es aquella en la cual quien tiene la potestad para nominar presenta una única candidatura. La nominación mediante *terna* es la que se produce mediante un documento que lleva un “conjunto de tres personas propuestas para que se designe de entre ellas la que haya de desempeñar un cargo o empleo”;⁴³⁴ la nominación *colectiva*, en cambio, se utiliza para presentar un documento compuesto por distintos nombres a efecto de cubrir una vacante o de cubrir tantas vacantes como existan.

El primer formato es significativo principalmente si se le vincula con el nuevo contexto en el que distintas entidades han incorporado la designación escalonada de los consejeros, en el que no se produce una sustitución general, sino un cambio más paulatino e individualizado. En cambio, el tercero se emplea en mayor medida en aquellas sustituciones generales de los consejeros. El segundo formato constituye un punto intermedio, ya que obliga a presentar tres nombres distintos para cubrir una única vacante.

Las tres modalidades gozan, en principio, de implicaciones positivas y negativas. La nominación *personal* puede favorecer la aceptación del candidato propuesto, al ver incrementadas las probabilidades de su eventual nombramiento; por el otro, puede inhibir la participación de algunos candidatos, porque generalmente resulta más doloroso ser rechazado en lo individual que en lo colectivo, cuando la lista se conforma con más candidatos.

La *terna* puede generar una auténtica competencia de méritos entre los aspirantes, fortaleciendo el nivel de legitimidad de quien resulta nombrado; pero esa misma competencia puede generar situaciones adversas al inhibir, por ejemplo, la participación de personas sumamente capacitadas que, ante la posibilidad de no ser designadas, o ante la evidencia de que quienes cuentan con un *currículum* menos abundante puedan tener mayores posibilidades de contar con el apoyo político de los diputados, prefieran excusarse.⁴³⁵

La nominación *colectiva*, por su parte, puede inhibir la participación de algunos candidatos, ante la incertidumbre de alcanzar los apoyos necesarios para su designación; puede rebajar el perfil técnico y especializado de los aspirantes, pero puede contribuir a que los diputados tengan un abanico más amplio

⁴³⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., Madrid, España, 2001, t. II, p. 2163.

⁴³⁵ Estas reflexiones las ha realizado Carpizo para señalar los efectos negativos que generan las ternas para elegir a los ministros de la Suprema Corte; no obstante, es aplicable la analogía en relación a los consejeros electorales. *Vid.* Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Carbonell Miguel (comps.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 360.

que garantice la integración oportuna del organismo, ante la eventualidad de los vetos hacia determinados candidatos.

Adicionalmente, es importante destacar que quienes tienen la atribución formal de nominar a los candidatos, a pesar de estar vinculados por una eventual consulta pública o por los resultados de un examen de conocimientos, cuentan con una amplia libertad para confeccionar el documento que finalmente habrán de presentar ante el pleno. Un análisis de corte sociológico o politológico, y necesariamente distinto al que aquí realizamos, aportaría interesantes datos para advertir el o los criterios seguidos para la integración de dicho documento. Se constataría de este modo si el elemento definidor se asienta en los méritos de las personas, en el desempeño de un servicio público, en la relación personal existente entre los diputados, las instituciones públicas y los candidatos, en los servicios prestados directa o indirectamente a los partidos políticos, en la cercanía del candidato con la ideología, filosofía o política del gobierno o de los partidos, o incluso, en la existencia de *criterios transversales* que justifiquen la inclusión de algunos aspirantes y la exclusión de otros.⁴³⁶

El cuadro XXVII. MODALIDAD DE PRESENTACIÓN DE LAS CANDIDATURAS, determina de forma mayoritaria que las legislaciones electorales contemplan la modalidad de la nominación *colectiva*. Esta fórmula se encuentra estipulada en distintos estados que permiten que las listas sean extremadamente amplias o reducidas. En el primer extremo destaca Hidalgo, que permite a sus partidos políticos, presentar una lista de diez candidatos cada uno; en Baja California Sur y Oaxaca, se indica que del total de candidatos propuestos deberá elaborarse una lista de hasta el doble del número que deba elegirse. En Puebla la lista debe contener cuatro veces el número de consejeros propietarios a elegir. Morelos se encuentra en un punto intermedio, pues sus grupos parlamentarios deben proponer una lista con hasta cinco candidatos. Oaxaca, en cambio permite que sus grupos parlamentarios presenten hasta tres candidatos, y finalmente Baja California dispone que cada grupo aporte hasta dos candidatos.

En menor medida se considera la propuesta *individual*; no obstante, destaca el estado de Chihuahua, donde se determina que los grupos parlamentarios deberán proponer, para cada vacante a un aspirante.

Durango contempla la figura de la *terna* para elegir a un consejero electoral propietario y su respectivo suplente. Guanajuato también, para la designación de consejeros ciudadanos propietarios supernumerarios. Chihuahua se pronuncia en el mismo sentido, pero sólo para el caso de que en la primera votación no se alcance la mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes, en cuyo caso corresponderá a la Junta de Coordinación Parlamentaria proponer una terna de candidatos para cada uno de los cargos que no se hubieran cubierto, los cuales deben emanar de entre los aspirantes que hubiesen propuesto los grupos parlamentarios, efectuándose la elección por mayoría calificada de los diputados presentes.

C. Órganos que designan

La determinación de los órganos que designan a los consejeros electorales viene condicionada por la naturaleza jurídica del nombramiento. Si bien las constituciones suelen establecer la coordinación de distintos poderes públicos para perfeccionar el nombramiento de un conjunto de funcionarios públicos, hay que destacar que en esta etapa final se produce la participación exclusiva y excluyente de los congresos estatales.

Para ejercer esta atribución, los congresos deben actuar en calidad de “colegio electoral”;⁴³⁷ al hacerlo, actualizan sus facultades de nombramiento, pero también, y de manera particular, sus atribuciones de

⁴³⁶ Una aproximación a los criterios que definieron la designación de los consejeros electorales del IFE en 2003, se encuentra en De Andrea Sánchez, Francisco, “El Consejo General del IFE...”, *op. cit.*, pp. 4 y ss.

⁴³⁷ SUP-JRC-529/2000, p. 36.

control;⁴³⁸ como quiera que sea, su implicación en este escenario termina por convertirlos en partícipes directos de la función electoral.

La especificidad del procedimiento parlamentario para seleccionar a los consejeros electorales queda en evidencia al advertir que a través de él no se emiten normas jurídicas. Dado que actúan en calidad de colegio electoral, los congresos ejercen una facultad de naturaleza administrativa que regularmente se formaliza mediante un decreto, pero ello, como apunta Madero, “no implica que este último sea un acto en el que necesariamente deban seguir todas las formalidades relativas a una determinación de carácter estrictamente legislativo, como es la aprobación de un decreto o de una ley”.⁴³⁹

El poder de decisión que tienen en sus manos los congresos es total y su influencia definitiva por el simple hecho de que a ellos les corresponde la facultad general de “crear y suprimir puestos públicos”, con lo cual de manera mediata o inmediata están en aptitud de influir en los nombramientos o en las destituciones. No obstante, la capacidad de decisión que se les reconoce se funda básicamente en la naturaleza del procedimiento de designación.⁴⁴⁰

A este respecto, la Sala Superior ha sostenido que estamos frente a un procedimiento reglado, el cual por esa condición debe transcurrir exactamente como se dispone en la ley, pero a la vez, y acá está lo importante, que es ampliamente discrecional en el ámbito de la designación propiamente dicha. Es así debido a que la fundamentación y motivación exigida como consecuencia del principio de legalidad se satisface si se demuestra que el órgano habilitado para realizar la designación cuenta con competencias para emitir el acto, y si se constata que se ha apegado a las directrices del procedimiento, en virtud de que lo primero constituye el fundamento legal de su actuación y lo segundo representa la expresión de los motivos particulares que hacen que la norma invocada resulte aplicable.⁴⁴¹

Los congresos y sus integrantes, en este sentido, pueden votar por cualquiera de las personas que cumplen con los requisitos de elegibilidad y que han sido nominados formalmente una vez transcurridas todas las fases del procedimiento.⁴⁴² No están obligados, por tanto, a exponer las razones que como institución o como legisladores, los mueven a expresar su voluntad para elegir, dentro del universo de aspirantes al cargo, a aquellos que habrán de acceder formalmente al ejercicio de la función electoral; o como observa la Sala Superior, no se encuentra “obligada a justificar por qué no optó por elegir a ciudadanos diversos a los designados”.⁴⁴³ “Una vez fundada y motivada la parte reglada del acto complejo, la ley permite que el órgano habilitado, en ejercicio de su facultad discrecional, adopte cualquier decisión”.⁴⁴⁴ Esto conduce a reconocer que la individualización de quiénes serán los consejeros es una atribución exclusiva y excluyente, realizada mediante el voto parlamentario al interior de la representación popular, sin que ningún otro órgano del estado, por ejemplo el gobernador, pueda ejercer un eventual derecho de veto, porque como afirma Madero, “se trata de una potestad soberana del Congreso”.⁴⁴⁵

⁴³⁸ Madero Estrada, José Miguel, “El Poder Legislativo de Nayarit”, en Chávez Hernández, Efrén (coord.), *Introducción al derecho parlamentario...*, op. cit., p. 517.

⁴³⁹ SUP-JRC-529/2000, p. 36.

⁴⁴⁰ Natarén Nandayapa, Carlos F., “El principio de la división de poderes en las entidades de la República mexicana”, en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo ...*, op. cit., p. 411.

⁴⁴¹ SUP-JRC-18/2008 y su acumulada SUP-JRC-18/2008, p. 25.

⁴⁴² “El enjuiciante –ha dicho la Sala Superior– parte de una premisa equivocada al suponer que por el hecho de haber cumplido con los requisitos y aprobado cada una de las etapas inherentes al procedimiento en cuestión, debe ser designado consejero electoral del citado Instituto Electoral.” SUP-JRC-92/2009 y acumulados, pp. 50-51.

⁴⁴³ SUP-JDC-95/2009, p. 30.

⁴⁴⁴ SUP-JRC-18/2008 y su acumulada SUP-JRC-19/2008, p. 25.

⁴⁴⁵ Madero Estrada, José Miguel, “El poder legislativo de Nayarit”, op. cit., p. 520.

El cuadro XXVIII. SISTEMA DE NOMBRAMIENTO. ÓRGANOS QUE DESIGNAN, demuestra que la totalidad de las legislaciones electorales, sin excepción, depositan en el pleno de sus respectivos congresos el acto de designación de los consejeros. Es este órgano al que le corresponde la labor de individualizar *quién o quiénes* de los formalmente nominados serán investidos con la titularidad del cargo, a través de la exteriorización del voto individual de los legisladores, que una vez registrada se vuelve una decisión institucional que imprime fortaleza y autoridad al que resulta beneficiado con la mayoría requerida.

El cumplimiento de la responsabilidad anterior no representa problema alguno si los congresos estatales se encuentran dentro de un periodo ordinario de sesiones. No obstante, puede presentarse el caso de que el nombramiento deba producirse cuando los órganos representativos se encuentren en receso. Derivado de ello, las legislaciones electorales se ven obligadas a establecer medios alternativos para garantizar la adecuada integración y funcionamiento de las instituciones electorales.

Las posibilidades de actuación al respecto son distintas. Si no existe plazo que deba respetarse para proceder a realizar la designación, una opción puede ser esperar a la apertura del próximo periodo ordinario para presentar formalmente las nominaciones. Si existe plazo, como sucede por ejemplo en Veracruz o Yucatán, lo correspondiente será apresurar a la Comisión Permanente para que convoque a sesión extraordinaria con el objetivo de desahogar el procedimiento respectivo. Una opción adicional puede ir encaminada a habilitar a la propia comisión para que proceda a realizar las designaciones que correspondan.

La primera opción es aceptable en aquellos contextos en que las legislaciones permiten la *prórroga* del mandato de los consejeros salientes.⁴⁴⁶ Si no es así, propicia que el órgano permanezca incompleto por un tiempo considerable, afectando con ello el cumplimiento de sus funciones ya que, recordemos, son órganos que funcionan de manera permanente.

La segunda resulta viable si se advierte que la función que desempeñan los consejeros electorales requiere de una confluencia de voluntades lo más amplia posible de los legisladores para fortalecer no sólo su legitimidad, sino también su imparcialidad. Esto se logra cuando alcanzan el respaldo mayoritario, o mejor, el consenso del pleno de la Cámara.

La tercera opción representa un mecanismo que garantiza la oportuna integración de la institución, pero que no logra transmitir la fuerza de una decisión del pleno. Además, incorpora un incentivo negativo que puede obstaculizar el acuerdo político, ya que para algunos resultará más fácil y políticamente más ventajoso llevar el asunto del pleno a la comisión, ante las mayores posibilidades de convencer a unos pocos que a la totalidad de la Cámara, pero sobre todo por el mayor margen de injerencia que ello permite a ciertos diputados.

Cuando la Sala Superior ha conocido asuntos relacionados con la posibilidad de que la diputación permanente realice la designación o la ratificación de los consejeros electorales, su análisis se ha circunscrito únicamente a verificar que cuente con facultades para hacerlo y cuando lo ha constatado, ha validado el proceder de estos órganos.⁴⁴⁷

El mismo cuadro XXVIII señala qué legislaciones se decantan expresamente por la última opción, al establecer la posibilidad de que los consejeros sean designados por la Comisión Permanente. Así se re-

⁴⁴⁶ La figura de la prórroga la analizamos con mayor detenimiento en el apartado relativo a la renovación del mandato de los consejeros.

⁴⁴⁷ En el caso de Quintana Roo ha sostenido que “es inconcuso que la Diputación Permanente de la XII Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, sí contaba con facultades de orden constitucional para ratificar, mediante la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, al Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral, ... por lo que carece de sustento lo afirmado por el partido político actor, en el sentido de que la Diputación Permanente no se encuentra facultada en la Constitución y en las leyes respectivas para ratificar a los funcionarios de referencia”. SUP-JRC-1/2009, p. 27.

conoce, por ejemplo, en Chiapas, Morelos, Quintana Roo y Tabasco, correspondiendo a la diputación permanente.

Existen otras entidades que reconocen las otras opciones o que, incluso, las mezclan. Es el caso de Tamaulipas, en donde la renuncia o ausencia definitiva de un consejero electoral activa el procedimiento de designación por parte del Congreso del estado, pero si éste se encuentra en receso, corresponde a la diputación permanente “evaluar” si procede convocar al Congreso para atender el asunto; de concluirse que no procede, no queda más que esperar al inicio del nuevo periodo para proceder al nombramiento.

Las demás entidades, al no estipular una solución específica, abren la puerta a las dos primeras opciones. En general, la práctica ha sido la de retardar las designaciones, no sólo porque el Congreso se encuentra en receso, sino incluso porque los grupos parlamentarios no logran consensar la lista de aspirantes que serán formalmente investidos. Éste es un punto al que hay que ponerle mayor atención ya que este tipo de retardos afectan la debida integración del órgano superior de dirección, logran generar un desequilibrio interno en la votación del propio colegio y les da para impedir, en el extremo, el adecuado desenvolvimiento de la institución.

Una vez visto quienes tienen la potestad de presentar candidatos, de nominar y de designar, una reflexión aparte consiste en sopesar en qué proporción se encuentran incluidos en el procedimiento de nombramiento todos aquellos órganos que desde una perspectiva amplia deberían estar incorporados. Los congresos y los partidos políticos son instancias de la mayor relevancia para el sistema electoral mexicano pero no son los únicos. Existen, sin duda, otras que se ven favorecidas o afectadas por las decisiones tomadas al interior de los órganos superiores de dirección y que, sin embargo, no tienen ninguna presencia en el mecanismo, o cuando la tienen, sigue siendo marginal.

Las posibilidades de participación de organizaciones sociales, instituciones académicas y del ciudadano mismo se encuentran contempladas todavía en pocos contextos geográficos. Por lo mismo, no cabe duda que el papel que como institutos electorales juegan al interior del esquema democrático se vería notablemente redimensionado si se tuviera la capacidad de avanzar hacia modelos de designación que garantizaran de mejor manera la participación y la inclusión de todos aquellos órganos, instituciones o sujetos que por la responsabilidad que cumplen en el entorno social, se convierten en receptores inmediatos de los efectos de su actuación.

Espacio privilegiado en esta apertura deben tener aquellas organizaciones de profesionistas, asociaciones de universidades, instituciones académicas o grupos de ciudadanos que por el grado de especialización y profesionalismo que exige la función electoral, se encuentran mejor posicionados para identificar eventuales candidatos, para vigilar que los perfiles sean los idóneos, para participar activamente en la discusión pública de los nombramientos y para seguir con puntualidad los vericuetos del sinuoso procedimiento de designación.

4. Mecanismos para advertir la idoneidad de los candidatos

Cumplir con los requisitos de elegibilidad no significa necesariamente contar con el perfil adecuado para desempeñar el cargo de consejero electoral. Para cubrir dicho perfil hay que cumplir con dichos requisitos, pero no se puede dudar que, además, hay que contar con cualidades excepcionales que ya hemos tenido oportunidad de advertir.

El perfil idóneo del consejero emana más de condiciones subjetivas que de consideraciones objetivas. No obstante, para tener mayores elementos de convicción es necesario utilizar distintas herramientas encaminadas a desvelar ese *plus* que se requiere para ocupar un lugar en el órgano superior de dirección.

La *comparecencia*, la *entrevista* y el *examen de conocimientos* constituyen las principales modalidades para que los legisladores se formen una opinión respecto a las cualidades personales y al nivel de conocimientos, especialización y experiencia de los candidatos. En este mismo sentido, la evaluación del desempeño es particularmente significativa dentro de los procesos de reelección o ratificación de los consejeros.

Es posible afirmar que la *comparecencia* y la *entrevista*⁴⁴⁸ representan un componente esencial para asegurar un procedimiento de designación transparente, abierto y vigoroso. Su finalidad consiste en realizar una valoración general y exhaustiva de las personas propuestas para indagar si el perfil con el que se presentan, las cualidades de las que son portadores, la preparación que han consolidado y la experiencia que han adquirido en su vida profesional son acordes y suficientes para llenar las expectativas de una función como la electoral.

Ambos mecanismos se ejercen al interior de los congresos de los estados, órganos políticos por autonomía; sin embargo, ello no obsta para que sus resultados trasciendan sus fronteras hasta convertirse en verdaderos actos de interlocución de cara a la sociedad, porque ambas reservan el papel protagónico a los comparecientes. No puede ser de otra manera; acceder a la tribuna del Congreso o a alguna de sus comisiones permite que los aspirantes expongan el perfil idóneo del consejero, su opinión retrospectiva de la construcción democrática del país y de su estado, su visión de la etapa por la que transita la democracia actualmente y el papel que la institución y los funcionarios electorales deben desempeñar dentro del andamiaje democrático del estado, etcétera.

El Congreso es, además, el espacio adecuado para mostrar, si así lo consideran los aspirantes, su posición ideológica y su forma de entender el Derecho Electoral, su concepción de las instituciones representativas y de la democracia constitucional; es el entorno en el que pueden y deben externar su parecer sobre la dinámica institucional del órgano electoral, haciendo propuestas críticas para mejorar la eficacia de sus actividades; es el ámbito en el que sus posicionamientos advierten su lejanía o proximidad con ciertos grupos políticos, fracciones parlamentarias o con los mismos diputados; pero sobre todo, es el momento único e irreplicable para dejar fuertemente asentado por qué se cuenta con el perfil idóneo para ocupar un puesto en el pleno del Consejo General.

En esta dinámica, correlativa importancia tiene el papel de los diputados, quienes se encargan de evaluar los méritos y la idoneidad de los candidatos a fin de formarse un juicio respecto a cada uno para posteriormente exteriorizar su respaldo institucional mediante el voto.

No debe olvidarse, empero, que nos encontramos en el ámbito de un sistema de designación que por su trascendencia pública requiere desarrollarse con la máxima apertura, publicidad y transparencia, posibilitando la interlocución necesaria con la ciudadanía e introduciendo una válvula de oxigenación al procedimiento. Recordemos que cuando el diálogo y la interacción directa se permiten, se obtienen las premisas para fomentar un debate responsable, serio, informado y comprometido en torno a los integrantes de la lista de uno, tres o muchos nombres de candidatos, permitiendo que los analistas, comentaristas y todos aquellos que se encuentren interesados entren a una dinámica de discusión, con el objeto de secundar un eventual nombramiento o de objetarlo; ello sin dejar de observar que dicha disposición facilita que los ciudadanos organizados (grupos sociales, empresariales, asociaciones de profesionistas, etc.) cuenten

⁴⁴⁸ Ambos términos se encuentran muy próximos, ya que la comparecencia es la presentación de alguien, en algún lugar, llamado o convocado por otra, mientras que la entrevista es la “conversación con una o más personas para un fin determinado”. Las diferencias estriban en que muchas veces la comparecencia se realiza ante el pleno y la entrevista en comisiones; que la primera por lo general no permite preguntas e interpelaciones y esta última sí. *Cfr.* respectivamente, voz “Comparecencia de miembros del gobierno”, Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *op. cit.*, p. 186. Voz “Entrevistar”, Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª ed., Madrid, Espasa, 2001, t. I, p. 935.

con la información suficiente para movilizarse políticamente, si así lo consideran oportuno, a favor o en contra de una candidatura, ejerciendo con ello un relevante control social.⁴⁴⁹

En el contexto descrito, la *comparecencia* y la *entrevista* deberían adquirir progresivamente mayor peso al interior del sistema de designación, por lo que a nuestro juicio, las legislaciones electorales o las leyes interiores de los congresos tendrían que ocuparse más detenidamente en regularlas. Sobre todo porque representan uno de esos mecanismos que permiten escudriñar en el pasado e indagar todos aquellos elementos que aporten luces sobre la personalidad, los hábitos y los vicios de los candidatos que puedan tener alguna trascendencia para el buen desempeño del cargo al que aspiran; pero es, al mismo tiempo, la llave que permite un diagnóstico en perspectiva, ya que la información obtenida contiene referencias que permiten hacerse una idea respecto al comportamiento futuro de un consejero, pues la constatación de su línea ideológica o de su cercanía partidista constituyen elementos fidedignos que permiten predecir la orientación de sus votos en el pleno.

El *examen de conocimientos* tiene un papel más circunscrito, pero no por ello menos relevante. Regularmente se utiliza cuando la legislación electoral exige que los candidatos cuenten con conocimientos especializados, teórico-prácticos, en materia electoral, y dispone la realización de dicho examen como uno de los mecanismos idóneos para constatarlo. Con este proceder, se delimita en realidad la manera de comprobar dicho requisito de elegibilidad, ya que no puede ser demostrado bajo cualquier medio, sino bajo esta específica modalidad que, ni duda cabe, representa la vía más eficaz para ese propósito, por ser una herramienta que, a final de cuentas, proporciona información *objetiva* que debe servir para que los diputados formen su criterio sobre la idoneidad o no de los aspirantes.⁴⁵⁰

Así como la *comparecencia* y la *entrevista* sirven para valorar principalmente las cualidades personales de los candidatos y sólo marginalmente sus habilidades técnicas, el *examen* sirve para medir casi por completo los conocimientos, las habilidades y la experiencia de los aspirantes y de forma indirecta el perfil personal de los mismos. Por eso, las tres modalidades son complementarias y su puesta en práctica deriva del tipo de información que los congresos estatales, en calidad de beneficiarios de la misma, deseen obtener de manera más puntual.

Cuando las legislaciones electorales contemplan la posibilidad de que los consejeros sean *reelegidos* o *ratificados* es necesario acudir a mecanismos de otra naturaleza. Es así, pues no estamos frente a un contexto de identificación de candidatos en función de un perfil predefinido, con el objeto de conferirle un cargo público, sino de ver si se vuelve a elegir o se extiende un nombramiento realizado en el pasado, por un nuevo periodo; se trata, en definitiva, de la *confirmación* de un mandato que sólo necesita del nuevo nombramiento, como consecuencia de un proceso de reelección o ratificación, para que automáticamente se considere prorrogado tal mandato por el tiempo establecido en el ordenamiento jurídico.

Para llevar a cabo lo anterior resulta ineluctable analizar, de manera previa a la decisión final, la forma como se desempeñó el consejero en el ejercicio del cargo. Es aquí donde la *evaluación del desempeño* demuestra sus virtudes porque permite realizar una valoración objetiva e imparcial del trabajo del funcionario público, con la finalidad de advertir si ha cumplido y en qué forma, con “la totalidad de sus obligaciones constitucionales y legales y si su desempeño se verificó en plena observancia de los principios

⁴⁴⁹ Martínez nos enseña, por ejemplo, el seguimiento que los medios de comunicación otorgaron al procedimiento de designación de los consejeros del IFE en 2003, y constata el papel que los analistas y académicos pueden cumplir en la interpretación de las distintas “piezas” del sistema y sus eventuales efectos. *Vid.* Martínez Veloz, Juan, “Un balance sobre la designación de los consejeros electorales del Instituto federal electoral”, *op. cit.*, pp. 258 y ss. En esta misma tesitura, De Andrea expone argumentos para señalar la inelegibilidad de Gastón Luken, en el año 2000, quien pasó de consejero suplente del IFE a consejero propietario. *Vid.* “El Consejo General del IFE...”, *op. cit.*, pp. 26 y ss.

⁴⁵⁰ Al respecto, acúdase a lo sostenido por la Sala Superior, SUP-JRC-168/2008, pp. 20 y 21.

de constitucionalidad y legalidad de la materia”,⁴⁵¹ es, por tanto, una herramienta que coadyuva a determinar el efecto o la consecuencia del desenvolvimiento del consejero en el proceso democratizador y sus resultados respecto a la confiabilidad de la institución, en el aumento de la participación ciudadana y en la eficiencia con la que se organizan los procesos electorales.

Por lo anterior, no cabe duda que la *evaluación del desempeño* debería jugar un papel progresivamente más relevante en la confirmación del mandato de los consejeros. La sola circunstancia temporal de haber estado cierto término (contabilizado en años o en procesos electorales) en el órgano superior de dirección de una institución electoral, debería ser motivación suficiente para que los congresos acometieran a la revisión de su desenvolvimiento con miras a tener elementos objetivos de convicción para tomar una determinación definitiva sobre su continuidad o no en el encargo.

Cuando se realiza un ejercicio de esta naturaleza es importante tener en cuenta lo sostenido por la Sala Superior, en el sentido que “la evaluación de la actividad desarrollada por el funcionario electoral de que se trate, debe comprender, entre otros, el examen de todos los aspectos vinculados al ejercicio de su función, lo que implica calificar tanto los factores positivos como los negativos, ya que si sólo se atendiera a los primeros, la emisión del acto legislativo resultaría parcial e incompleto, porque desatendería elementos directamente vinculados con el cargo desempeñado”.⁴⁵²

El cuadro XXIX. PARTICULARIDADES DEL PROCESO DE SELECCIÓN, establece los mecanismos contemplados en las diversas legislaciones con el propósito de que sirvan de apoyo para advertir *quiénes*, del universo de aspirantes, cuentan con el perfil que se busca para el cargo.

La *comparecencia* se encuentra estipulada en Aguascalientes, Coahuila y Tamaulipas, con posibilidades de realizarse ante el pleno del Congreso o ante la comisión que se designe para tal efecto. Tamaulipas determina que una comisión citará a los aspirantes que tengan derecho a ello para que comparezcan a una entrevista o reunión de trabajo.

La *entrevista*, por su parte, se reconoce en Hidalgo pero sólo en el caso de que no exista consenso sobre los candidatos a designar, o éste sea parcial, para lo cual se constituye una Comisión Técnica de Selección, conformada por un organismo externo con conocimientos en la materia, quien la lleva a cabo. También está incorporada, como acabamos de ver, en Tamaulipas.

El *examen de conocimientos* se encuentra contemplado formalmente en cinco entidades: Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, Hidalgo y Tabasco. Coahuila dispone que el examen teórico y práctico deberá ser por escrito, aplicado conjuntamente por dos instituciones de educación superior del estado, una pública y otra privada. Guerrero considera también la opción, circunscribiendo su función a comprobar conocimientos político-electorales, señalando que para darle mayor transparencia al procedimiento de selección, la Comisión de Gobierno propondrá al pleno del Congreso del estado, una institución académica de prestigio nacional, para que mediante el convenio correspondiente elabore y califique el examen de conocimientos al que serán sometidos los aspirantes. Hidalgo camina en sentido similar, pero con algunas particularidades, ya que la evaluación de conocimientos sólo procede en caso de que no exista consenso sobre los candidatos a designar, o éste sea parcial. Tabasco también contempla esta modalidad con un carácter contingente.

Resulta relevante recalcar que a pesar de que la realización de dicho examen no se encuentre contemplada expresamente en la legislación electoral, nada obsta para que se pueda incorporar en la convocatoria respectiva o en el procedimiento establecido al efecto por los congresos de los estados, ya que en opinión

⁴⁵¹ SUP-JDC-95/2009, pp. 25-27.

⁴⁵² SUP-JRC-1/2009, p. 41.

de la Sala Superior, es uno de los mecanismos *idóneos* para comprobar que se cuentan con conocimientos teórico-prácticos en materia electoral.⁴⁵³

En Aguascalientes, prácticamente está abierta cualquier posibilidad, ya que la Comisión de Asuntos Electorales está facultada para elegir la metodología de selección que considere pertinente a efecto de tomar la decisión correspondiente. Lo mismo puede decirse del Estado de México, donde corresponde a la Junta de Coordinación Política establecer el mecanismo.

Baja California estipula la posibilidad de que los consejeros electorales puedan ser reelectos hasta por una ocasión y para ello, el Congreso deberá evaluar si durante su desempeño han ejercido el cargo con excelencia profesional, honestidad, diligencia y si gozan de buena reputación y buena fama en la función pública electoral, así como constatar si conservan los requisitos requeridos para su nombramiento.

5. Comisiones dictaminadoras

Entre el acto de identificación de los candidatos a consejeros y el acto de nominación formal es necesario corroborar que quienes serán finalmente presentados al pleno del Congreso cumplan con los requisitos de elegibilidad dispuestos en la legislación electoral. El cuestionamiento que al respecto hay que formularse es *quién* verifica dichos requisitos, *cómo* se verifican y *con qué* finalidad.

El primer cuestionamiento puede estructurarse en estos términos: ¿A quién le corresponde verificar que un candidato a ocupar un espacio en el pleno del Consejo General cumple efectivamente con los requisitos establecidos en la Constitución y en la ley electoral del estado? La generalidad de las legislaciones ha dispuesto que sea el propio órgano legislativo que habrá de realizar las designaciones el que proceda a revisar el cumplimiento de dichos requisitos. Se trata, en consecuencia, de una carga para el órgano que designa, en función de que goza de un efectivo poder de nombramiento que no puede materializarse hasta corroborar que la persona elegida cumpla con las exigencias que se piden para la titularidad del cargo.

Si lo anterior representa la regla general, indicativo resulta advertir que, en realidad, existen otros sujetos que también deben de acompañar este proceso. No puede negarse, por ejemplo, que el cotejo respectivo es una obligación que recae en el órgano, la institución, el ente o el ciudadano que se encuentra facultado para presentar candidatos, ya que todo acto de proposición formal presupone la previa verificación de los requisitos de elegibilidad de la persona propuesta.⁴⁵⁴ Por lo tanto, se concluye que estamos en presencia de una obligación compartida que debe observarse en la etapa inicial y la conclusiva respectivamente, para brindar una especie de garantía reforzada a la designación y dotarla de plena certeza.

En el contexto de las entidades federativas, la verificación a la que aludimos es una tarea que mayoritariamente se realiza al interior de los congresos y que sólo en menor medida se encuentra acompañada por quienes proponen candidatos. Por lo general, cuando existe una convocatoria pública que permite proponerse o ser propuesto por otros sujetos, es común que se exija acompañar las constancias que acrediten que los propuestos cumplen con dichos requisitos. Pero aun cuando ello ocurre, el Congreso no se exime de su responsabilidad de realizar su propio análisis en calidad de prerrequisito para que las candidaturas puedan ser votadas.

⁴⁵³ SUP-JRC-168/2008, pp. 20 y 21.

⁴⁵⁴ El artículo 86, fracción I, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Yucatán, disponía en el año 2000, por ejemplo: “Las organizaciones sociales y los partidos políticos deberán anexar a sus propuestas los documentos que acrediten que sus candidatos reúnen los requisitos exigidos por este Código, para ser consejeros ciudadanos, así como la carta de aceptación de los mismos”. La Sala Superior, al interpretar dicho precepto dijo que “los institutos interesados deben cumplir con dicha obligación para que pueda tomarse en cuenta su petición”. SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, pp. 79 y ss.

Un caso digno de mención se encuentra en el estado de Coahuila, porque de manera excepcional incorpora a su propio órgano electoral al procedimiento de designación de los consejeros electorales. La participación del Instituto se contempla para coadyuvar en la realización de distintos actos; por ejemplo, es la instancia facultada para convocar a los interesados a participar en dicho procedimiento de selección; es quien confirma el número de aspirantes registrados y quien revisa el cumplimiento de los requisitos exigidos en la ley para ocupar ese cargo; es, además, quien se encarga de señalar los días y horas en que tendrá verificativo el examen que se aplicará a los aspirantes, quien coordina y vigila lo relativo al procedimiento de aplicación de ese examen; y, finalmente, es a quien compete remitir al Congreso del estado los expedientes de los aspirantes que hubieren acreditado los exámenes señalados.

La Suprema Corte, al interpretar el precepto que permite esta intervención, ha señalado que la misma es meramente “instrumental”, pues no implica que el Instituto, a través de su Consejo General, sea el que decida quiénes serán consejeros electorales, pues en su opinión “sólo proporciona la lista de las personas que cubrieron los requisitos necesarios para ello, de ahí que no pueda afirmarse ... que el Instituto se convierte en juez y en parte, pues el órgano en el que recae la designación de los consejeros electorales es el Congreso del estado”.

Significativo resulta advertir, además, la forma como la Suprema Corte justifica la intervención del Instituto en el procedimiento: “se explica —a su juicio— por el hecho de que es el órgano administrativo especializado en materia electoral, de ahí que sea lógico que se le otorgue participación en el procedimiento, porque *como especialista, conoce el perfil que deben tener los aspirantes a consejero electoral*; máxime que las funciones del Instituto corresponden a la naturaleza que ese tipo de organismos debe tener, al tenor de lo dispuesto en la Carta Magna” —cursivas nuestras—. ⁴⁵⁵

Al margen de esta experiencia, la generalidad de las entidades dispone que la fase de verificación se realice en los congresos y que se desarrolle al interior de sus comisiones, por ser los órganos internos quienes a través de sus dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, permiten la adecuada división y organización del trabajo parlamentario. ⁴⁵⁶

La relevancia adquirida por la función electoral y la responsabilidad de los congresos en los procedimientos de designación, ha llevado a que lo electoral tenga una incidencia cada vez más notoria en la estructura interna de los propios órganos parlamentarios. Si anteriormente los órganos internos que apoyaban en el desahogo del procedimiento y en el discernimiento de los requisitos de elegibilidad eran comisiones de naturaleza ordinaria, no especializadas en cuestiones electorales, en la actualidad una cantidad creciente de congresos ha procedido a ampliar su abanico de comisiones ordinarias para instituir una *comisión específica* para substanciar los asuntos electorales o han dispuesto por otro lado, la existencia de una *comisión especial* que se integre cada vez que exista la necesidad de atender determinadas exigencias derivadas de la función electoral. ⁴⁵⁷

Naturalmente, estamos convencidos que la especificidad de la función electoral necesita tener su adecuada proyección en la división del trabajo y en la especialización de las actividades parlamentarias. ⁴⁵⁸ La oportunidad de que en cada Congreso exista una comisión ordinaria o especial que se encargue de

⁴⁵⁵ AI 158/2007 y sus acumulados 159/2007, 160/2007, 161/2007 y 162/2007, *considerando décimo*, p. 58.

⁴⁵⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, op. cit., p. 405.

⁴⁵⁷ No ha sucedido lo mismo a nivel federal, ya que la comisión que se encarga de este trámite es la de Gobernación. Cfr. Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 215-216.

⁴⁵⁸ Importantes reflexiones sobre la especialización del trabajo legislativo en Mora-Donatto, Cecilia, *ibidem*, pp. 129-130. Y en González Oropeza, Manuel, “Las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión”, en *Política y procesos legislativos*, México, UNAM, Senado de la República, LII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 1985, p. 253.

forma exclusiva y excluyente de las cuestiones electorales, pasa por una revisión exhaustiva a la organización interna de los propios congresos para acoplarla a las necesidades que exigen las renovadas funciones estatales.

El cuadro XXX. COMISIONES QUE DICTAMINAN LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD, permite advertir que todavía existen muchas legislaciones que dejan en manos de comisiones ordinarias no especializadas la verificación de los requisitos de elegibilidad de los aspirantes a consejeros. Destacan entre las que suelen emplearse con mayor asiduidad las Comisiones de Gobierno o de Gobernación, como sucede en Durango y Guerrero; las de Puntos Constitucionales, como se aprecia en Baja California o la de Puntos Legislativos como en Quintana Roo.

Ocurre también la actuación conjunta de dos o más comisiones, como se observa en Chiapas con la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en Nuevo León, con la Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes, y de Legislación y Puntos Constitucionales, y es igualmente visible que en esta actuación conjunta existe al menos una comisión que sí se especializa en temas electorales, como acontece en Veracruz con las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales, y de Organización Política y Procesos Electorales, o en Yucatán con la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales.

Por otra parte, un significativo número de estados ha avanzado en el establecimiento de una comisión especializada en cuestiones que atañen a la función electoral. Son los casos de Aguascalientes y Tabasco y su Comisión de Asuntos Electorales, o de Zacatecas y su Comisión de Organización Electoral y Partidos Políticos.

Algunos más constituyen comisiones especiales que sólo se integran para llevar a cabo el procedimiento de selección que anteriormente abordamos. Algunas se denominan Comisiones Plurales, como en Coahuila, Sonora y Tamaulipas; otras más, Comisiones Especiales, como en Baja California Sur, Puebla y San Luis Potosí. Destaca el sistema de Hidalgo, en donde se puede integrar una Comisión Técnica de Selección, pero sólo para llevar a cabo aspectos del procedimiento si en la primera votación no se ha generado un consenso o si éste ha sido parcial.

A las comisiones señaladas les corresponde realizar la verificación de los requisitos para acceder al cargo de consejero, valorar la idoneidad de las candidaturas, confeccionar las nominaciones en la forma estipulada por la ley (proponiendo a una persona o una terna por cada vacante o una lista de aspirantes) y elaborar un dictamen individualizado o conjunto, dependiendo del caso.

El documento correspondiente debe ser votado favorablemente al interior de la o las comisiones, generalmente por la mayoría de sus miembros para, enseguida, ser elevado al pleno para su discusión y aprobación. Estamos inexorablemente ante una condición y un momento *previo* a aquel en el que se lleva a cabo la votación calificada de los aspirantes ante el pleno.⁴⁵⁹

El dictamen emitido por las comisiones tiene como objeto esencial el análisis pormenorizado, caso por caso, del cumplimiento de los requisitos de los aspirantes. Por ende, aunque con frecuencia no se precise la forma como las distintas comisiones habrán de elaborar sus dictámenes, “se puede considerar que la única limitante a esa función se encuentra en el principio de legalidad, contenido en el artículo 16 de la Constitución Federal, que obliga a dichos órganos a fundar y motivar debidamente sus determinaciones”.⁴⁶⁰

⁴⁵⁹ Los acuerdos establecidos en las comisiones no necesitan publicarse en los periódicos oficiales puesto que no emanan del pleno de los congresos, por lo tanto, cuando no se difunden por esos medios, de conformidad con el criterio de la Sala Superior, no existe violación procedimental alguna. SUP-JRC-79/2009 y acumulados SUP-JRC-80/2009, SUP-JRC-81/2009 y SUP-JDC-2977/2009, pp. 59-60.

⁴⁶⁰ SUP-JRC-366/2001, pp. 25 y 26.

En consecuencia, el documento, aparte de señalar la cobertura jurídica de su proceder, debe asentar claramente la verificación, por un lado, de las constancias que por sí mismas acreditan los requisitos de carácter objetivo, y la valoración, por el otro, de los diferentes documentos que en conjunción con las presunciones legales correspondientes hacen presumible el cumplimiento de las exigencias de carácter subjetivo, a efecto de “que la persona que sea seleccionada satisfaga, en principio, la expectativa confiable de que desempeñará de manera óptima las funciones de que se trate”.⁴⁶¹

Obvio es que en la constatación del perfil de los aspirantes resultan de mucha utilidad las *comparecencias*, *entrevistas* y los *exámenes de conocimientos* que ya se han comentado, sobre todo porque permiten allegarse de información relevante sobre los candidatos o generar cierta convicción en los sujetos que designan, algo que sencillamente no se logra con el simple análisis de documentos.

Son múltiples y muy variados los mecanismos para realizar la labor de verificación anotada, lo cual impide entrar en este momento a su análisis concreto; a pesar de ello, surgen algunas dudas de conjunto que merecen al menos ser apuntadas. Por ejemplo, ¿qué pasa si las comisiones observan que alguno de los aspirantes no acredita o no cumple con alguno de los requisitos? ¿Tienen facultades para solicitar nuevas constancias y documentos? ¿No las tienen y deben dictaminarlo negativamente para que los aspirantes acreditados puedan ser votados en el pleno? En el contexto de las nominaciones por terna o por lista de candidatos, ¿es posible rechazar por estos motivos la terna y la lista y solicitar la confección de nuevas?

Más allá de los que en específico puedan contemplar las legislaciones respectivas, recurrir a la interpretación más adecuada para garantizar un procedimiento transparente y con igualdad de oportunidades para todos los participantes, permite encontrar respuestas oportunas.

Cuando se actualiza, por ejemplo, el supuesto de falta de acreditación de un requisito, las comisiones dictaminadoras deben tener atribuciones para solicitar la información faltante al órgano proponente o al sujeto propuesto.⁴⁶² Si realizado lo anterior se concluye que alguno de los aspirantes no cumple con las condiciones de elegibilidad, las comisiones deben asentar claramente en su dictamen qué aspirantes han acreditado los requisitos y quiénes no, indicando expresamente el requisito no cubierto. El documento, bajo estas características, debe someterse a votación en comisiones y de ser aprobado, remitirse al pleno para que nuevamente sea votado, condicionando que en el acto de designación propiamente dicho, solamente puedan ser votados aquellos aspirantes cuya condición de elegibilidad haya sido previamente aprobada.

La posibilidad de que el dictamen de comisiones determine la no elegibilidad de alguno de los nominados no es razón suficiente para el rechazo conjunto de una terna o una lista de aspirantes, ya que de proceder de esa manera se estará vulnerando el derecho fundamental a ser votado y el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad respecto de todas aquellas personas que han cumplido con los requisitos de elegibilidad. Únicamente en el remoto supuesto de que ninguna de las personas cumpliera con los requisitos, podría actualizarse la hipótesis para desechar la terna o la lista, y solicitar la formulación de nuevas.

⁴⁶¹ La Sala Superior ha señalado que el órgano competente debe “verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales requeridos para el desempeño del cargo, así como a evaluar las calidades académicas, personales y profesionales de los aspirantes”. SUP-JRC- 1/2009, p. 41.

⁴⁶² Es expresivo de lo anterior el artículo 120 fracción VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, que dice: “De manera simultánea la misma Comisión, verificará que los propuestos y los proponentes satisfagan los requisitos de Ley, notificándose a estos últimos por estrados sobre las omisiones detectadas, para que en un plazo de 3 días hábiles siguientes las subsanen, con el apercibimiento que de no cumplir en tiempo y forma, se tendrá por no presentada la propuesta”. La Sala Superior se ha pronunciado en el sentido que hemos advertido señalando que, “en su caso, cuando exista un cumplimiento defectuoso, por cuanto que se haya anexado un documento no idóneo, pero sin que se trate de una ausencia absoluta de documentación, se formule un requerimiento o prevención específico”. SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, pp. 79 y ss.

Finalmente, baste destacar que a pesar de que las legislaciones electorales se ocupen de manera más o menos puntual a regular este aspecto, lo que no puede dudarse es que la exigencia de garantizar la autonomía, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo de las instituciones electorales, supone como uno de sus actos principales, la verificación del perfil, formal y sustancial, con el cual se accede al cargo de consejero electoral.

6. *Plazo o término para realizar la designación*

De conformidad con el nivel de racionalización del sistema de nombramiento, resulta más o menos factible encontrar la existencia de *plazos* o *términos* para realizar la nominación de los candidatos y para concluir formalmente el procedimiento de designación.

Ni qué decir tiene que el establecimiento de un plazo o término de designación sirve para dotar de mayor certidumbre al procedimiento, al garantizar la adecuada integración del pleno del Consejo General dentro de determinadas fechas, evitando, por consiguiente, que se produzcan vacíos que puedan generar afectaciones al ejercicio de las atribuciones de la institución, o a la propia función electoral. De conformidad con lo dicho, es evidente que donde no existen periodos de tiempo explícitos, el procedimiento goza de un nivel de discrecionalidad más alto que allí donde sí se contemplan.

A pesar de que pueden contemplarse distintos *plazos* o *términos* para diversos actos o etapas del procedimiento, los más significativos, sin duda, son los que conciernen a la *identificación de candidatos*, a su *nominación* y, por supuesto, a su *designación*.

Los dos primeros gozan de particular importancia porque advierten cuánto tiempo pasa, una vez producida una vacante, para que se ponga en funcionamiento la maquinaria institucional hasta elevar al pleno el o los nombres de quienes habrán de ocupar los asientos. El último la tiene, en cambio, porque permite observar cuál es el ámbito temporal en el que debe producirse la decisión definitiva por parte de los integrantes de los órganos legislativos.

La mayor parte de las legislaciones electorales analizadas pone el énfasis en el *plazo* o *término* de designación, y sólo unas pocas en los dos restantes que, por lo mismo, permanecen abiertos a la discrecionalidad legislativa. Los amplios márgenes de libertad que se tienen para determinar el momento para convocar a los interesados y para formular la lista que contenga el o los aspirantes se debe, en buena medida, a la incertidumbre respecto al momento preciso en que se genera dicha posibilidad.

Es debatible, por ejemplo, el momento en el que se activa la potestad para sugerir candidatos ¿se actualiza al presentarse alguna de las hipótesis de agotamiento del mandato (fallecimiento, ausencia o separación definitiva o término del encargo) o con algún margen de antelación? Los supuestos, evidentemente, conducen a respuestas distintas. Una causa imprevisible hace que el ejercicio de la potestad de nominar inicie desde el momento en que el consejero deje de integrar el órgano superior de dirección; una causa previsible, en cambio, llevaría a considerar si dicha posibilidad se da desde el momento de generarse la *vacante*, esto es, cuando ya existe un espacio vacío en el colegio de consejeros, o si, por el contrario, se activa con anterioridad a que dicho espacio se produzca.

La solución que protege de manera más adecuada la continuidad de los trabajos del pleno es aquella que permite que con anterioridad a la vacante (si ésta se produce en un tiempo cierto, lógicamente) se inicie el procedimiento de designación, emitiendo una convocatoria en la que se señalen los plazos o términos de presentación de los candidatos y los correspondientes a su designación definitiva. Con ello se garantiza que el trámite pueda agotar todas sus fases en un momento muy próximo a aquel en el que se ha producido el vacío o, incluso, que exista un cambio armónico entre los que salen y los que entran.

Las legislaciones electorales de las entidades federativas incorporan tanto *plazos* como *términos*; es decir, fijan un periodo de tiempo dentro del cual debe llevarse a cabo la actuación establecida, o bien, señalan un momento temporal concreto para llevarla a cabo, respectivamente.⁴⁶³

Como se determina en los datos contenidos en el cuadro XXXI. PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN. PLAZOS Y TÉRMINOS, buena parte de las entidades trata de asegurar la continuidad institucional del órgano electoral a través de la apertura del procedimiento de designación con cierta antelación a la expiración del mandato de los consejeros en funciones. Es el caso de Coahuila, Guerrero y Tamaulipas que instan a emitir la convocatoria respectiva noventa días antes. En Sonora, la convocatoria debe emitirse en el décimo segundo mes previo al inicio del proceso electoral ordinario correspondiente. Nuevo León lo hace con un término más preciso: la convocatoria debe expedirse antes del día primero de noviembre del año en que termine el ejercicio de la función de los consejeros salientes.

Dentro de los términos establecidos para la presentación de candidatos destaca el estado de Quintana Roo, que obliga a los grupos parlamentarios a presentar sus propuestas por escrito en un término máximo de diez días naturales, contados a partir de la fecha en que fueron notificados. Veracruz ofrece cinco días a los partidos políticos para el mismo efecto. Yucatán otorga a las organizaciones ciudadanas un plazo de diez días hábiles, posteriores a la publicación de la convocatoria, para presentar sus propuestas.

Algunas entidades más, garantizan que la designación quede finalizada con cierto tiempo de antelación. En los extremos de la decisión se ubica, por ejemplo, Morelos, que determina que la designación deberá estar realizada con cinco días de anterioridad a la instalación del Consejo. Otros estados establecen periodos más amplios. En el estado de México, la designación debe concluirse a más tardar el treinta de agosto del año que corresponda; en Nuevo León, el procedimiento debe perfeccionarse antes del quince de diciembre del año correspondiente; en Sonora, deberá estar finalizado antes de que concluya el mes de junio del año en que inicie el proceso electoral correspondiente. Yucatán, por su parte, dispone que los consejeros serán designados a más tardar el último día del mes de octubre y que iniciarán sus funciones el día primero de diciembre del año que corresponda.

Algunas entidades tratan de delimitar aún más el espacio temporal en el que debe discurrir todo el procedimiento; es el caso de Veracruz, que confiere un plazo no mayor a treinta días naturales.

El establecimiento de *plazos* o *términos* conlleva siempre problemas interpretativos. A veces no se clarifica cuándo empiezan a correr y en ocasiones se es omiso al determinar de qué tipo de días (hábiles o naturales) se trata. La cuestión no es banal puesto que generalmente los días hábiles tienden a ampliar el espacio temporal en el que debe producirse la designación.

El diseño institucional debe ser cuidadoso en este aspecto, sobre todo para garantizar que el periodo de tiempo en el cual debe perfeccionarse la nominación caiga dentro de un periodo ordinario de sesiones del Congreso, puesto que si esto no se prevé, se abre un nuevo flanco interpretativo que, como ya hemos visto, puede propiciar que la designación se detenga, que se convoque a un periodo extraordinario o que la Comisión Permanente proceda a realizar las designaciones.

Adicionalmente, sólo dejamos anotado que el tema de los *plazos* y *términos* es significativo porque en ocasiones no es posible concretar la designación en una primera votación, necesitándose espacios amplios para la aproximación de posiciones políticas, la generación de acuerdos y la expresión de consensos, a fin de que en una segunda o posteriores votaciones se pueda obtener el respaldo generalizado de los diputados hacia ciertos candidatos. Si esto no se prevé, se pueden generar violaciones al procedimiento, o en

⁴⁶³ La Sala Superior ha distinguido los plazos electorales y los plazos procesales. *Cfr.* PLAZOS ELECTORALES. CONCEPTO Y DIFERENCIA CON LOS PLAZOS PROCESALES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 99, PÁRRAFO CUARTO, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN). S3EL 033/97, *Revista Justicia Electoral* 1997, suplemento 1, p. 56, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 772-773.

el extremo de los casos, una parálisis en la marcha de la institución, situaciones que no son saludables ni para la autoridad de la misma, ni para la continuidad de los trabajos que tiene confiados, y mucho menos, desde luego, para la vida democrática de la entidad.

La Sala Superior ha validado ciertas violaciones formales al procedimiento, vinculadas con el plazo para realizar las designaciones. Lo ha hecho porque a su parecer, no se observa que “la extensión del plazo de la etapa de procedencia o improcedencia de las solicitudes registradas, haya afectado de alguna manera sustancial el mismo, puesto que el ejercicio del desarrollo de la elección de los candidatos llegó a su cometido, es decir, seleccionar oportunamente a los... consejeros”. Para justificar su decisión añade que “resulta válido afirmar que si bien el nombramiento de los consejeros electorales no ocurrió en la fecha estipulada en la convocatoria, lo cual constituye una violación formal reprochable al Congreso del Estado..., lo cierto es que no existe en autos algún elemento de convicción que permita establecer una afectación directa en el resultado del mismo procedimiento. Además, no se puede apreciar que esta circunstancia haya favorecido a alguno de los ahora consejeros electos o trastocado el sentido fundamental del mismo procedimiento”.⁴⁶⁴

Entendemos y compartimos el sentido de la resolución del órgano jurisdiccional; no obstante, hay que ser cuidadosos al respecto. Las violaciones formales a los plazos establecidos deben de considerarse, en todos los casos, excepciones, puesto que la regla general debe ser su inexorable observancia.

7. *Mayoría calificada*

El tipo de *mayoría* que exigen las legislaciones para perfeccionar el procedimiento de designación constituye un elemento fundamental para advertir el nivel de fortaleza, autoridad y legitimidad con la cual son investidos los consejeros electorales.

En función del sensible papel que desempeñan en el contexto de la vida institucional de las entidades federativas, suele ser común que las legislaciones electorales requieran votaciones calificadas para legitimar el acceso a tan relevante función.

Establecer una *mayoría calificada* lleva la intención de que las itinerantes mayorías legislativas no puedan tener una incidencia plena y única en el procedimiento, sentando con ello las premisas para un proceso de negociación entre partidos políticos, líderes o grupos parlamentarios, hasta construir un amplio acuerdo político que pueda trascender los particulares intereses de grupo.

Un análisis detenido del desarrollo democrático de los últimos años indica, como señala Paoli Bolio, que las entidades federativas, a distintos ritmos e intensidades, han perfilado un sistema *sustancialmente* bipartidista bajo dos conjugaciones elementales, PRI-PAN o PRI-PRD, lo cual, de entrada, ha generado cierto avance dentro de los procesos de designación de funcionarios públicos, al obligar a dichos partidos a llegar a un acuerdo para alcanzar la mayoría exigida y hacer posible su conclusión efectiva. No obstante, la holgada representación que alguno de ellos puede tener, ofrece cierto juego a los partidos minoritarios, debido a que en ocasiones, sus votos pueden servir de fiel de la balanza, con lo cual la designación es todavía más abierta e incluyente.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumuladas, p. 113.

⁴⁶⁵ No son todavía frecuentes los estudios sobre del sistema de partidos a nivel de las entidades federativas; agradecemos por ello los datos proporcionados por el Dr. Francisco José Paoli Bolio, quien se encuentra desarrollando una investigación sobre el particular. Dentro de los pocos estudios del sistema de partidos, en perspectiva estatal, consúltese, por ejemplo, Solano Ramírez, Gabino, Jiménez Badillo, Margarita, “Elecciones en Guerrero: equilibrio bipartidista recurrente”, *Apuntes electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Toluca, año VIII, núm. 36, 2009, pp. 85 y ss. Una perspectiva desde el punto de vista de la competitividad de las elecciones estatales se encuentra en Méndez de Hoyos, Irma, “De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática

La Sala Superior en un importante pronunciamiento ha resumido lo que acabamos de anotar al señalar que el propósito perseguido con el establecimiento de este tipo de mayoría, se justifica debido a que la designación de los consejeros ciudadanos “requiere contar con el mayor consenso posible entre los distintos partidos políticos, por lo que no puede ser realizada por un solo partido político, así sea éste quien tenga el mayor número de diputados en la legislatura”. “Con ello —sigue afirmando— se garantiza la participación de más de un partido político, en ese proceso de designación, evitando que una sola fuerza política, por sí misma, adopte esa decisión”.⁴⁶⁶

Es evidente que cuando un aspirante logra su designación mediante una *mayoría* amplia, se encuentra en una posición que ni está demasiado próxima a las expectativas políticas del partido mayoritario ni a las de la oposición, permitiendo que todos los grupos políticos se sientan involucrados en la elección. El asunto no es menor si se comparte que la defensa, promoción y realización de los valores constitucionales no es una bandera que pertenezca en exclusiva a quienes se encuentran en posición de gobernar, sino también, y de forma relevante, a quienes momentáneamente ocupen el lugar de las minorías.

Alcanzar la *mayoría* exigida no es, lejos de lo que pudiera pensarse, una operación meramente aritmética. Por el contrario, la determinación del método que permita alcanzar el acuerdo político hasta perfeccionar la designación, juega un papel determinante.

Con el objeto de evitarse complicaciones mayores y de conformidad con ciertas prácticas políticas y parlamentarias, es frecuente que el acuerdo se asiente en un *sistema de cuotas* políticas inspirado, lógicamente, en un criterio político-representativo. Si bien esta modalidad es la más eficaz para la toma del acuerdo, lo cierto es que tal criterio es el que con mayor énfasis favorece la progresiva *lotificación*⁴⁶⁷ de los asientos del colegio de consejeros, contribuyendo a que los órganos superiores de dirección de las instituciones electorales se integren con grupos claramente identificados por su filiación o su ideología política, haciendo que los partidos o los parlamentarios vean en los consejeros una simple extensión de su capacidad de decisión, lo cual no contribuye a fortalecer la autoridad de dichas instituciones, a tutelar su independencia, y a privilegiar el perfil eminentemente técnico bajo el cual deben tomar sus decisiones.

Existen quienes como Fernández Ruiz, sostienen que derivado de este panorama es necesario acudir a otras posibilidades de actuación, de suerte que se permita la conformación del órgano de una manera irreprochable, garantizando la preparación, la probidad y la no militancia partidista de los consejeros, evitando por todos los medios que la designación “se haga mediante acuerdos de los partidos políticos o de sus fracciones parlamentarias, que pueden convertir a los integrantes del órgano en representantes de los intereses partidistas”.⁴⁶⁸

A pesar de las ventajas que traería aparejado el diseño de un sistema de designación en el que no participaran los partidos políticos y los grupos parlamentarios, no consideramos que en el corto o mediano plazo se experimente un punto de inflexión en este rubro.

en México, 1979- 2003”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, octubre 2003, pp. 122 y ss. Para un análisis más amplio de los cambios que ha sufrido el sistema de partidos en nuestro país, acúdase a Vivero Ávila, Igor, “Comportamiento del sistema de partidos mexicano en el proceso del cambio democrático (1985-2003)”, *Apuntes electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Toluca, año IV, núm. 14, 2003, pp. 128 y ss.

⁴⁶⁶ SUP-JRC-391/2000, pp. 28 y ss.

⁴⁶⁷ Retomo la idea de Zagrebelsky, que aunque referida a los jueces constitucionales, es plenamente aplicable a este contexto, porque en ambos casos se trata de la designación de funcionarios de alto nivel, que integran órganos colectivos, y en cuya selección participan distintos órganos políticos. *Cfr.* Zagrebelsky, Gustavo, *Principi e voti...*, *op. cit.*, pp. 50 y ss.

⁴⁶⁸ Fernández Ruiz, Jorge, “Las instituciones electorales de las entidades federativas”, en Gámiz Parral, Máximo N., Astudillo, César, *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 291.

En este tenor, lo que puede anotarse, en aras de perfeccionar el mecanismo, es la necesidad de buscar fórmulas que permitan poner por delante la exigencia de respaldar, como sugiere Patiño Camarena, “a quienes por su trayectoria, conocimientos y experiencia ofrezcan la mejor garantía a los partidos políticos y a la ciudadanía en general de que sabrán conducir al proceso electoral con apego a los principios constitucionales de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad”.⁴⁶⁹

Estos perfiles, por su propia naturaleza, pueden facilitar la confluencia de voluntades y el compromiso de las distintas fuerzas políticas con relevancia en la entidad, a fin de que ningún actor político vea al futuro consejero como una posición propia y que todos reconozcan en él una garantía de inclusión de quienes participaron en el procedimiento, y que, igualmente, lo asuman como una posición política recíprocamente compartida. Esto se puede lograr si, como apunta De Andrea, se buscan modalidades de designación que logren un “fino equilibrio entre elementos de valoración de naturaleza meritocrática y académica y las valoraciones de corte político inevitables”.⁴⁷⁰

Las legislaciones electorales muestran un abanico de opciones en el tema que estamos tratando. El cuadro XXXII. VOTACIÓN, demuestra que de forma generalizada, las entidades federativas optan por requerir una *mayoría* calificada para la designación de los consejeros. Esa mayoría regularmente es de las dos terceras partes de los diputados.

Sin embargo, es necesario advertir que dicha mayoría puede ser *más* o *menos* calificada de conformidad con el específico *quórum* de votación que se requiera, a fin de determinar con exactitud los diputados respecto de los cuales se pide dicha mayoría. Evidentemente, la fórmula menos calificada es la que requiere las dos terceras partes de los diputados presentes, mientras que la más calificada es la que pide dicha votación respecto del número total de integrantes de las cámaras.

La diferencia es tan visible que no merecería mayor explicación. Sin embargo, tal vez convenga recordar que la mayoría de órganos legislativos establecen su *quórum* de *asistencia* o de *reunión*⁴⁷¹ en el cincuenta por ciento más uno de los diputados que integran la Cámara. Esto quiere decir que un órgano legislativo integrado por cincuenta diputados, necesitaría de veintiséis de ellos para sesionar válidamente, y en el supuesto de que acudieran veintisiete, se necesitarían dieciocho para designar a los consejeros. Algo que no ocurre en el segundo supuesto, porque aunque el *quórum* sea el mismo, se requerirían de treinta y tres votos para perfeccionar el acto. Como a la sesión han asistido únicamente veintisiete, se haría prácticamente imposible realizar la designación, lo cual implicaría posponer el acto, invitar a una nueva sesión, ampliar el acuerdo y asegurar una asistencia más amplia que al final redundaría en un nivel de respaldo más abundante.

Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas optan por la mayoría calificada de los miembros del Congreso que se encuentren presentes.

En el polo opuesto se encuentran Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Durango, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Yucatán, quienes exigen una mayoría aún más amplia.

Es de destacar que algunos estados introducen una fórmula distinta que privilegia el acuerdo generalizado antes de ir a un procedimiento de votación. Hidalgo, Nuevo León y Puebla determinan que la elección de sus consejeros debe darse por *consenso*, es decir, mediante un acuerdo que se produce a través del

⁴⁶⁹ Patiño, Javier, “El Consejo General del IFE”, en Ackerman, John M. (coord.), *op. cit.*, p. 460.

⁴⁷⁰ De Andrea Sánchez, Francisco José, “Conformación y desempeño del Consejo General del IFE bajo las reformas electorales de 2007”, en Ackerman, John M. (coord.), *op. cit.*, p. 444.

⁴⁷¹ La diferencia entre el *quórum* de asistencia y el de votación se encuentra en Nohlen, Dieter, *Diccionario Electoral*, 3ª. ed., t. VI, *op. cit.*, pp. 1049 y ss.

consentimiento de todos los integrantes de la legislatura. La dificultad que en ocasiones supone alcanzar ese grado de acuerdo impone la introducción de una válvula de escape que regularmente es la mayoría calificada. Nuevo León estipula una mayoría de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura; Hidalgo contempla a las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del estado presentes y Puebla sólo determina que será mediante mayoría calificada de los diputados presentes en la sesión del pleno correspondiente.

Mención aparte requiere la *mayoría* exigida en aquellos casos en que las legislaciones permiten la renovación del mandato de los consejeros.

Existen experiencias que no son problemáticas. Por ejemplo, en Tamaulipas se determina expresamente que la convocatoria que se emita al respecto considerará conjuntamente las etapas y procedimientos para la reelección o ratificación de los consejeros, además de que la propia legislación contempla las reglas al respecto. Lo mismo puede decirse de Quintana Roo, cuya Constitución señala que los consejeros podrán ser ratificados de manera individual hasta por un periodo más de tres años, con la misma votación requerida para su nombramiento.

No obstante, en la generalidad de las legislaciones no están completamente definidos los pasos para concretar estos ejercicios. De ahí que el análisis deba discurrir para determinar cuál es la votación requerida en este supuesto.

Al ser la reelección y ratificación una *prórroga* del mandato en la cual ya no están presentes todas las etapas previas del procedimiento ordinario de designación, pero al dirigirse a un fin sustancialmente idéntico que reside en la integración de la institución electoral, es necesario concluir que entre uno y otro existen semejanzas fundamentales que los hacen compartir ciertas características.⁴⁷² Dado que se trata de procedimientos para perfeccionar la integración de un órgano del estado, y que en ambos casos debe garantizarse un amplio acuerdo político que aleje a los consejeros de la eventual lealtad hacia un único partido político, una de las similitudes más significativas debe ser aquella que los hace compartir la misma votación; en este sentido, para que ambos procedimientos adquieran plena validez, lo razonable es que deban llevarse a cabo por los mismos órganos participantes, con votaciones similares.⁴⁷³

En el contexto de lo que se ha señalado, si el procedimiento ordinario de designación se perfecciona mediante actos de votación de los dictámenes por parte de las comisiones correspondientes y del pleno de la Cámara de Diputados, respectivamente, son estos mismos órganos los que deberán votar los dictámenes en los que se proponga la reelección o ratificación de los consejeros.

Igualmente, si para el nombramiento, la o las comisiones preparan un dictamen que habitualmente es votado por la mayoría de sus integrantes, y ese documento, en forma de proposición o nominación formal de los aspirantes, requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes o totales de la Cámara, debe inferirse que se requieren idénticas mayorías para proponer y en su caso, decidir sobre la reelección o ratificación de los consejeros electorales.

Esta conclusión deriva, como lo advierte la Sala Superior, que cuando se hace referencia a la designación de funcionarios electorales, implícitamente se contemplan los procedimientos de elección, insculación o ratificación. “La designación, ya sea por elección o ratificación de los consejeros ciudadanos —continúa diciendo— no puede ser resultado de un diferente *quórum* de votación, sino sólo a través de

⁴⁷² La Sala Superior sostiene que existen diferencias entre la designación y la ratificación, y una de ellas es que en esta última el ingrediente electivo está ausente. Señala que la ratificación, “por su propia naturaleza, no requiere necesariamente de un procedimiento especial para formar un universo de opciones, pues éste ya está previamente conformado con los consejeros que están en funciones”. SUP-JRC-1/2009, p. 30.

⁴⁷³ La Sala Superior ha señalado que es de remarcar “que la votación calificada que se exige para el caso de la ratificación, se encuentra necesariamente ligada a los órganos que se encuentran facultados para realizar el nombramiento o elección”. *ibidem*, p. 27.

una mayoría calificada, por así haberlo previsto expresamente el legislador ordinario, ya que, en ambos casos, el consentimiento o la voluntad del cuerpo colegiado va encaminado a determinar la integración de la autoridad electoral, siendo evidente que en ambos casos se trata de la conformación del órgano superior de dirección del instituto electoral autónomo encargado de la función estatal de organizar las elecciones”.⁴⁷⁴

Realizar una interpretación distinta, argumentando el ejercicio de una facultad discrecional que tiene una naturaleza diferente es, sencillamente, un ejercicio de devaluación del procedimiento de ratificación y/o reelección que de manera indirecta estaría atribuyendo una relevancia menor a un acto de *prórroga* de un mandato que por su naturaleza implica una manifestación de confianza y que supone la canalización de un conjunto de voluntades para mantener el ejercicio de un encargo, todo lo cual exige que esté investido de un contenido similar, para transferir suficiente legitimidad a un encargo público que deberá ser ejercido por un periodo fijo.

Tiene razón la Sala Superior al subrayar que “no existe razón o motivo legalmente previsto, para que deba realizarse una distinción entre el tipo de votación que se requiere en cada caso, porque la elección de nuevos miembros como la ratificación de los anteriores requieren de que se atienda a la finalidad de que los integrantes del órgano superior de dirección del instituto electoral local cuenten con el mayor consenso posible”.⁴⁷⁵

De no razonarse en este sentido podría llegarse al extremo de que una mayoría irrisoria o una minoría importante tuvieran por sí mismas, de conformidad con un momento coyuntural determinado, la capacidad de ratificar y/o reelegir a los consejeros, cuando la esencia de la votación calificada establecida en las legislaciones electorales se encuentra precisamente en la imposibilidad de que un partido político pueda nombrarlos en solitario, como una garantía a favor de su solidez, autoridad, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, autonomía e independencia.

8. *Votación*

La *votación* constituye el acto por medio del cual los diputados integrantes de las cámaras muestran su adhesión o su rechazo a las personas que se encuentran incorporadas al documento de nominación formal, previamente dictaminada y votada. Constituye, en esencia, un acto formal que debe suceder al acuerdo político y que, en los hechos, perfecciona el nombramiento.

La forma concreta de exteriorizar el voto se encuentra sometida a un procedimiento de votación que se puede realizar principalmente a través de una *votación nominal* o de una *votación por cédula*.⁴⁷⁶ Al ser normas parlamentarias y no electorales, su regulación recae en las correspondientes leyes orgánicas de los congresos estatales. No obstante, algunos estados utilizan la legislación electoral para referirse al tipo de votación. San Luis Potosí determina, por ejemplo, que el voto será secreto, mientras que Tamaulipas especifica que deberá realizarse por medio de cédula. Yucatán utiliza este último método, pero sólo para

⁴⁷⁴ SUP-JRC-391/2000, pp. 28 y ss.

⁴⁷⁵ SUP-JRC-391/2000, p. 28 y ss. Cabe agregar, como lo ha sostenido la Suprema Corte, que ni siquiera a través de un decreto modificatorio de Ley se podría permitir la distinción en relación con la votación requerida, como sucedió en el caso de la legislación yucateca. *Vid.* CONSEJEROS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN. DESIGNACIÓN DE SUS INTEGRANTES PARA UN PROCESO ELECTORAL ESPECÍFICO, MEDIANTE DECRETO DE REFORMAS A UN CÓDIGO ELECTORAL. SE REQUIERE LA MISMA VOTACIÓN QUE PARA LA QUE SE VERIFICA EN TÉRMINOS DE LEY. P./J. 63/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, abril de 2001, p. 748.

⁴⁷⁶ Al ser procedimientos de designación de personas que se recogen en un “acuerdo”, la votación suele ser por cédula; si la resolución asume la forma de “decreto” debe ser, por lo general, nominal. *Vid.* Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político...*, *op. cit.*, pp. 216.

el caso de que la designación no haya podido realizarse con la mayoría exigida en una primera ronda de votación.

La trascendencia que deriva del modo concreto en que los diputados exteriorizan su voto a favor de uno u otro candidato y la exigencia de dejar prueba documental de los votos emitidos, impone que deba utilizarse la *votación por cédula*. Para ello, los órganos directivos de las cámaras, de manera general, ordenan la repartición de una papeleta por cada diputado, que puede venir con el nombre de los candidatos o en blanco; inmediatamente después, se solicita que pasen en riguroso orden alfabético al frente del salón de sesiones, donde se ubica una urna en la que depositan la papeleta previamente marcada con el o los candidatos de su elección, de conformidad con la modalidad de nominación acogida por la legislación. Finalizada la votación de los diputados presentes, la autoridad responsable ordena la realización del escrutinio y cómputo y solicita a la Secretaría que informe a la Asamblea el resultado de la votación.

El acta con los resultados de la votación y la o las designaciones realizadas deben ser comunicadas al Instituto Electoral, para los efectos procedentes; además, debe ser igualmente notificada a los demás poderes públicos, organismos autónomos y a los partidos políticos.

Naturalmente, la notificación más relevante es la que se dirige a los designados, porque es la que les permite concurrir, en el día y la hora indicada, a rendir protesta constitucional ante el Congreso del estado.

9. Modalidades excepcionales para alcanzar la designación

Al analizar el tema de los plazos y términos en el procedimiento de designación se dejó asentada la necesidad de que al momento de su determinación se tome en cuenta la eventualidad de que en un primer ejercicio de votación no se alcance la mayoría de votos exigida por la legislación electoral. Esa consideración da pie a introducir una nueva vertiente problemática dentro de los sistemas de designación de los consejeros: el tema de las modalidades previstas para asegurar la conclusión exitosa del procedimiento de designación.

El asunto que nos ocupa puede expresarse a través del siguiente cuestionamiento: ¿efectuar la votación en el pleno de los congresos estatales sin que ninguno de los aspirantes logre la mayoría exigida implica que su nominación ha sido automáticamente rechazada? La existencia de una pluralidad de regulaciones, por un lado, y la carencia de normas que disciplinen las distintas hipótesis posibles, por el otro, impide ofrecer una respuesta única.

Antes de ver el tratamiento que ofrecen las legislaciones estatales, debemos señalar, en un discurso más general, que existen dos orientaciones interpretativas distintas al respecto.

La primera indica que no alcanzar en la primera votación la mayoría exigida difícilmente puede derivar en el rechazo automático de los nominados, pues como ha habido oportunidad de apreciar, las comisiones dictaminadoras suelen revisar de manera previa los requisitos de elegibilidad de los candidatos. Consecuentes con esta óptica, lo procedente sería abrir un régimen de votaciones en espacios temporales distintos, a efecto de favorecer la apertura de un periodo cuya extensión permita aproximar posiciones políticas en torno a la elección de alguno o algunos de los miembros de la lista respectiva, asegurando con ello la integración oportuna del órgano superior de dirección.

La segunda, por el contrario, sostiene que cuando un consejero no obtiene el número de votos solicitado dentro de determinadas rondas de votación debe considerarse como un rechazo implícito y directo a su candidatura; por lo tanto, a pesar de que cumple con los requisitos de elegibilidad, la falta de adhesiones a su persona produce una objeción de fondo a su designación, lo que implica, en los hechos, considerar que el candidato no es *idóneo* y que debe procederse al rechazo automático de su nombre.

Sostener la primera interpretación conduce a realizar cuantas votaciones sean necesarias hasta lograr la designación o a establecer ciertas rondas de votación para, llegado el caso, incorporar un mecanismo que en definitiva exija una toma de decisión. Sostener la segunda, implica considerar el rechazo de una candidatura, sea individual, colectiva o por terna, y activar nuevamente el procedimiento de designación a efecto de nominar a nuevos candidatos para que, una vez dictaminados, puedan votarse en el pleno.

Muchas de las legislaciones de los estados se abstienen de señalar algo al respecto. Las que sí lo hacen, se apegan a ambas modalidades.

El cuadro XXXIII. MODALIDADES PARA ALCANZAR LA NOMINACIÓN es ilustrativo de lo dicho, ya que Oaxaca y San Luis Potosí establecen la posibilidad de realizar hasta tres rondas de votación para alcanzar la mayoría que se requiere. Baja California Sur, Colima, Durango y Michoacán contemplan dos rondas.

Como primera válvula de escape para lograr la conclusión del procedimiento, existen entidades que rebajan la mayoría calificada a una mayoría absoluta, como en el caso de Baja California. Otras la disminuyen aún más, como Oaxaca, en donde se requiere una mayoría simple.

Adicionalmente, Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Durango y Yucatán prevén una posibilidad más; si después de realizar las rondas de votación correspondientes permanece el desacuerdo en torno a los aspirantes, introducen un mecanismo extraordinario como la *insaculación*. Se permite con ello la participación de un método orientado a decidir mediante la introducción de boletas en una urna con los nombres de los candidatos, dejando a la suerte a los que serán finalmente designados.

Algunas entidades retoman la tesis del rechazo, debido a que realizadas las rondas de votación estipuladas en la ley sin proceder a la designación se convierte en una objeción de fondo o en un rechazo explícito a los candidatos, exigiéndose la presentación de una nueva lista con candidatos distintos o de una nueva propuesta en términos individuales. Es, por ejemplo, la situación del Distrito Federal y también de Baja California Sur, en donde adicionalmente se prevé que de no obtenerse la votación requerida sobre los candidatos de la nueva lista, los consejeros se designarán mediante el procedimiento de *insaculación*.

Existen determinadas entidades que aseguran por todos los medios la conclusión adecuada del procedimiento de designación. Es el caso de Michoacán que contempla dos rondas de votación, la presentación de una nueva lista y el procedimiento de *insaculación*. Nuevo León establece el consenso, la mayoría de las dos terceras partes y el mecanismo de la *insaculación*. Oaxaca dispone de tres rondas de votación, la presentación de una nueva lista y la disminución de la votación exigida a una mayoría simple.

Es de destacarse la regulación hidalguense, la que se contempla un procedimiento que puede calificarse de ordinario, que incluye la modalidad del consenso, y otro extraordinario que tiene un procedimiento igualmente complejo porque exige la formación de una Comisión Técnica de Selección, compuesta por una institución de carácter externo, quien se hará cargo de sacar adelante un nuevo procedimiento en la que se contempla la entrevista de los candidatos y un examen de selección, hasta identificar a los candidatos que serán formalmente presentados ante el pleno, siendo electos aquellos que obtengan el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura.

10. *Criterios que condicionan la decisión de los congresos*

Los órganos superiores de dirección de los institutos electorales comparten la característica fundamental de ser órganos compuestos; esto quiere decir, en esencia, que en su integración participan varias personas.

Este particular tipo de integración es la más acorde a la naturaleza de una institución electoral puesto que si sus finalidades últimas consisten en fomentar las libertades democráticas, la igualdad política, la

fraternidad, la tolerancia y el pluralismo, resulta particularmente conveniente que su propia integración dé cuenta de la pluralidad política y social que se manifiesta en el entorno público.⁴⁷⁷

La pluralidad de visiones desde la que se observan los distintos asuntos que deben resolverse en el pleno es lo que, en realidad, confiere unas características específicas y una peculiar riqueza a la función electoral. Si asumimos esto como presupuesto, la pregunta que al respecto cabe formularse es ¿cómo garantizar una integración verdaderamente plural de los consejos generales de las instituciones electorales?

La respuesta más evidente y la que generaría cambios de corto y mediano plazo, sería la modificación de los requisitos de elegibilidad para que sea desde la fuerza vinculante de las propias normas electorales desde donde se procure una integración que logre equilibrar los aspectos personales y profesionales que ya se solicitan, con renovados requerimientos derivados de la necesidad de hacer verdaderamente plural al cuerpo colegiado. Una segunda posibilidad consistiría en acordar la incorporación formal de ciertas *cláusulas de preferencia* encaminadas a obligar al órgano legislativo, en calidad de órgano que perfecciona el nombramiento, a modular su decisión en función de las exigencias de los nuevos criterios de selección.⁴⁷⁸

Debido a que las reformas formales no siempre ocurren con la celeridad deseada, una tercera opción permite mantener inalterados los requisitos de elegibilidad y operar en el campo contiguo de los *criterios transversales* de selección. Esta vía hace indispensable, ante todo, que se acometa a la puntual determinación de cuáles habrán de ser dichos criterios, y enseguida, y no por ello menos importante, que se generen las condiciones y los incentivos necesarios para que los congresos estatales se sientan efectivamente vinculados a su observancia. La forma como los congresos reaccionan ante dichos criterios es, sin duda, un relevante elemento de convicción para calificar la apertura, transparencia, legitimidad y fortaleza de la designación.

Sin ser un tema meridianamente explorado, hoy en día se debate cuáles son los *criterios de inclusión sustancial*, como los denomina Luther,⁴⁷⁹ que deben guiar las nominaciones de los cargos públicos de alta relevancia, sobre todo en aquellos contextos en los que las expectativas de alcanzar integraciones mucho más satisfactorias son cada vez más elevadas y en cuya reflexión la exigencia principal consiste en hacer de los órganos que coadyuvan a consolidar la democracia sustancial, instancias plurales en sí mismas.

Por ejemplo, en el contexto de estructuras políticas que progresivamente van profundizando en sus márgenes de descentralización, a partir del fortalecimiento de su autonomía territorial, se cuestiona cada vez con mayor intensidad cuál debe ser la participación de las distintas realidades geográficas en la composición de los órganos colegiados.⁴⁸⁰

En el ámbito de sociedades que se han transformado vertiginosamente, logrando pasar de un cuerpo social homogéneo a uno diametralmente heterogéneo, en el que el pluralismo político se ha asentado definitivamente y en que la diversidad social deja entrever una vigorosa composición étnica, cultural o

⁴⁷⁷ Véase Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Principios y valores de la democracia*, México, IFE-Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 1995.

⁴⁷⁸ La fracción VI del artículo 95 constitucional establece una cláusula de esta naturaleza en relación a los ministros de la Suprema Corte, al señalar que los nombramientos deberán recaer primordialmente en aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia, o entre quienes se hayan destacado por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

⁴⁷⁹ Es la denominación empleada por Luther, Jörg, “La composizione dei tribunali costituzionali e le autonomie territoriali: Esperienze straniere”, en Anzon, A. Azzariti, G. y Luciani, M. (a cura di), *op. cit.*, p. 100.

⁴⁸⁰ Es el caso, por ejemplo de la composición de los tribunales constitucionales en Europa, que al día de hoy mantiene una importante discusión al respecto. Cfr. Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *op. cit.*, pp. 164 y ss. También Luther, “La composizione dei tribunali costituzionali e le autonomie territoriali: Esperienze straniere”, *op. cit.*, pp. 67-110.

lingüística, surge la pregunta acerca de cuál es la manera más adecuada de proyectar el pluralismo social al interior de los cuerpos colegiados.⁴⁸¹

En la dinámica de sociedades que muestran nuevos equilibrios entre la clase económicamente activa, en la que es notoria la creciente participación de jóvenes con formaciones académicas cada vez más sólidas al interior del mercado laboral, existen cuestionamientos dirigidos a analizar cuáles deberían ser las políticas públicas dirigidas a fomentar su inclusión en todos los sectores de la vida productiva, pública y privada, e interrogantes tendientes a determinar los equilibrios al interior de las instituciones, para ver en qué medida la interacción de distintas visiones apoyadas, a su vez, en formaciones profesionales, ideologías y culturas, resulta saludable.⁴⁸²

Constatar, finalmente, que la construcción de los sistemas democráticos no ha logrado ofrecer las mismas posibilidades de desarrollo al hombre y la mujer dentro de los diversos campos en que pueden ejercer su actividad, y que a pesar de las políticas implementadas por los estados todavía persisten conductas discriminatorias hacia las mujeres, ha generado una nueva reflexión sobre la necesidad de replantear las decisiones públicas para ofrecer nuevas ventanas de oportunidad que favorezcan de manera efectiva su incorporación plena a la vida pública.⁴⁸³

La incorporación de criterios *geográficos, generacionales, multiétnicos y de género* a la integración de los órganos electorales podría favorecer un mayor nivel de interacción entre las diversas realidades políticas, geográficas, sociales y culturales tanto de la entidad federativa de que se trata como del país en su conjunto.

La pluralidad de perspectivas, ideologías e interpretaciones podría propiciar una composición más abierta, plural e incluyente, y dar pie a un contraste mucho más sencillo del patrimonio personal, de valores, académico y profesional que portan sus integrantes. Esto contribuiría, a su vez, a advertir más nítidamente los equilibrios internos de la institución, por lo fácil que resultaría constatar quiénes defienden una visión limitada, formal o *autocontenida* de su función, y quienes, por el contrario, defienden una visión amplia, vanguardista y *ultraactiva*.⁴⁸⁴

A pesar de que la observancia de estos criterios podría generar el enriquecimiento paulatino de los órganos colectivos al incorporar garantías de inclusión de modo permanente, no debemos olvidar, en el extremo contrario, que los órganos electorales son, ante todo, órganos especializados y profesionales, que por su propia vocación y naturaleza no se asientan en criterios representativos, sino en requerimientos fundamentalmente técnicos.

⁴⁸¹ En opinión de Zagrebelsky, el fomento del pluralismo social, como uno de los objetivos más profundos de los tribunales constitucionales y de sus jueces, debería tener su correspondiente proyección hacia el interior del propio órgano jurisdiccional. Importantes reflexiones en Zagrebelsky, Gustavo, "Jueces constitucionales", en Fernández Segado, Francisco (coord.), *Dignidad de la persona, derechos fundamentales, justicia constitucional*, Madrid, Dykinson, 2008, p. 760.

⁴⁸² La próxima Conferencia Mundial de Juventud, a desarrollarse en agosto de 2010 en la Ciudad de México, analizará entre sus temas prioritarios, por ejemplo, el de la "transversalidad" de las políticas públicas en materia de juventud. Sobre el particular se envía a la información contenida en: http://www.imjuventud.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=243&Itemid=1

⁴⁸³ Al respecto, resulta obligado acudir a los distintos diagnósticos generados por las Conferencias Mundiales sobre la Mujer y, asimismo, realizar el contraste con el derecho internacional que protege los derechos de las mujeres. Un interesante análisis desde estas perspectivas es el de Serrano, Sandra, "Igualdad de género y derechos políticos de la mujer en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos", en Ochoa Reza, Enrique (coord.), *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, TEPJF, 2009, pp. 19 y ss. El análisis del caso mexicano, en el mismo libro, se encuentra en Alarcón Olguín, Víctor, "La equidad de género en el ámbito electoral mexicano. De la Ley a los resultados", pp. 103 y ss. Una visión panorámica se encuentra en Bareiro, Line, "Representación política de las mujeres", en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, *et. al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral...*, *op. cit.*, pp.679 y ss. Igualmente es imprescindible acudir a otra obra recientemente editada por el TEPJF, Ansolabehere Sesti, Karina y Cerva Cerna Daniela, (directoras), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, TEPJF, 2009.

⁴⁸⁴ Estos dos extremos Ackerman los define como "minimalismo burocrático" y "garantismo constitucional", respectivamente. *Cfr.* Ackerman, John M., "Mitos de la institucionalidad electoral en México", en *Nuevos escenarios del Derecho Electoral...*, *op. cit.*, pp. 97 y ss.

La responsabilidad que descansa en los congresos adquiere, por tanto, una relevancia particular, puesto que deben proceder con cautela a la hora de definir los nombramientos, principalmente en aquellos casos en donde los criterios técnicos y los transversales parecen caminar en la dirección opuesta.

Las legislaciones electorales, paulatina pero todavía incipientemente se hacen cargo de regular estos criterios.

El cuadro XXXIV. CONDICIONAMIENTOS A LA POTESTAD DE DESIGNAR, muestra la consideración que se otorga a estos criterios. El criterio *geográfico*, en la conformación de los consejos generales aparece de forma germinal en San Luis Potosí; la norma respectiva señala que “de la lista presentada, el Congreso, en pleno, procurará en todo caso que *se encuentren representadas las diferentes zonas del Estado*” —cursivas nuestras—. Se aprecia que, en realidad, no existe una condicionante para la designación sino solamente para la nominación formal de los candidatos; aun así, si la lista se encuentra adecuadamente integrada se puede favorecer una designación que cumpla con las exigencias que aquí se han señalado.

Con mayor énfasis se advierte el criterio de *género*, lo cual constituye una buena noticia porque no se puede negar que la participación de mujeres y hombres al interior de los órganos electorales ha estado históricamente desequilibrada. Basta voltear la mirada hacia las integraciones actuales de los consejos generales para notar que la representación de la mujer sigue siendo inequitativa, entre otras cosas porque persisten aún distintos obstáculos, como nos lo subraya Marta Lamas, para que las mujeres cuenten realmente con idénticas posibilidades que los hombres en el acceso a la función representativa o, de modo más general, a la función pública.⁴⁸⁵

Respecto a este criterio, el cuadro XXXV. CONSEJEROS ELECTORALES. CRITERIO DE GENERO, muestra que en algunas entidades la *exclusión* de la mujer es más evidente que en otras, ya que sus diseños y estructuras poco hacen para favorecer su paulatina incorporación a los órganos de dirección de las instituciones electorales. Pero al menos siete entidades, Chihuahua, Distrito Federal, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas —este último pionero en el tema desde hace años—, han dado pasos en la dirección correcta estableciendo *cuotas de género*⁴⁸⁶ para favorecer que el equilibrio entre hombres y mujeres, consejeros y consejeras electorales, se logre en un tiempo menor.⁴⁸⁷

Algunas entidades fijan la cuota de género mediante un porcentaje. Es la situación de San Luis Potosí, Veracruz y Chihuahua, donde la composición del órgano no permite más del 70% de personas de un mismo género.⁴⁸⁸ En otros estados, el criterio se fija de manera más directa; por ejemplo, el Distrito Federal y Zacatecas disponen que un máximo de cuatro de los siete consejeros deban pertenecer a un

⁴⁸⁵ Lamas, Marta, con la colaboración de Mayte Azuela, “Con la cultura en contra. Algunas consideraciones sobre los obstáculos que las mexicanas enfrentan para ejercer sus derechos político-electorales”, en Ansolabehere Sesti, Karina y Cervia Cerna, Daniela (directoras), *op. cit.*, p. 29 y ss.

⁴⁸⁶ Las cuotas de género deben entenderse como “la reserva de un mínimo garantizado de plazas, lograda por varios procedimientos”. González Martín, Nuria, “Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas”, en De la Torre Martínez, Carlos (coord.), *Derecho a la no discriminación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 326. En nuestra materia, se conocen también como cuotas de participación por sexo o cuotas de participación de mujeres, y consisten en “una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los partidos políticos y del Estado”. *Cfr.* Bareiro, Line, Voz “Cuota de género”, *Diccionario Electoral*, 3ª. ed., t. I, *op. cit.*, p. 304.

⁴⁸⁷ El análisis de Alarcón muestra como hasta 2008 eran cinco las entidades que tenían incorporado el criterio de género para la composición de los órganos electorales. En 2010, de acuerdo con los datos arrojados por esta investigación, son ocho estados. *Cfr.* Alarcón Olguín, Víctor, “La equidad de género en el ámbito electoral mexicano. De la Ley a los resultados”, en Ochoa Reza, Enrique (coord.), *Equidad de género y derecho electoral en México*, México, TEPJF, 2009, pp. 124 y ss.

⁴⁸⁸ En Chihuahua, la cuota se ha llevado a la integración general del órgano electoral, al disponerse una norma que obliga a la Asamblea General del Instituto, a la hora de contratar al personal, a observar el principio de equidad de género, por lo que la composición final no podrá estar integrada por más de 70% de un mismo género. En dicho estado, el principio se ha llevado también a la integración del Tribunal Electoral, en donde uno de los tres magistrados que lo componen deberá ser de otro género.

mismo género. Sonora incorpora una fórmula distinta, todavía más incisiva, puesto que exige igualdad plena; dispone que “en la integración del Consejo Estatal habrá paridad de género y en su conformación se observará el principio de alternancia de género”.⁴⁸⁹

A pesar de que en la mayoría de las legislaciones no se establece este principio, y consecuentemente no existe la obligación de procurar una composición equilibrada del órgano superior de dirección de los institutos electorales, nada obsta para que se le confiera la consideración de criterio *transversal* del proceso de designación, con el objeto de que los órganos que han de perfeccionar al mismo se sientan vinculados por él, y hagan un esfuerzo por arribar a integraciones cada vez menos excluyentes.

Con lo visto hasta ahora, se puede coincidir con Macarita Elizondo quien sostiene que “nuestro país ha seguido dando pasos firmes en la regulación de la igualdad de género”.⁴⁹⁰ Sin embargo, hay que enfatizar que aún falta mucho por hacer. Por ende, lo único que parece oportuno dejar asentado es lo inexorable que resulta la implementación de una política pública dirigida a paliar las desigualdades que desde las normas, o desde la realidad efectiva, impiden que la mujer despliegue un papel de mayor relevancia en el contexto de la organización de los comicios.⁴⁹¹ No hay duda que estamos ante un aspecto que debe enlistarse dentro de los pendientes de la reforma electoral, y que los legisladores, a la hora de proceder a la reforma, en abstracto, o a la designación, en concreto, deben demostrar su sensibilidad al respecto a fin de que la composición de los órganos electorales sea cada vez menos monolítica.

En torno al criterio *generacional* no existe lineamiento alguno. Por ende, para tener una idea de en qué medida se garantiza el ingreso de personas jóvenes hay que acudir al criterio de la edad para ser elegibles que, como ha habido oportunidad de apreciar, gira dentro de un rango de veintiún años la mínima (Campeche), uno medio, de veinticinco o treinta años, y una edad máxima de entre sesenta y cinco y setenta años allí donde se dispone (Guerrero y Querétaro).

No existe información sobre la posibilidad de incorporar un criterio étnico, cultural o lingüístico.

11. Las formalidades de los nombramientos

El cada vez más recurrente conocimiento de asuntos relacionados con la designación de los consejeros electorales, ha llevado a la Sala Superior a definir progresivamente los condicionamientos de forma y de fondo para que los congresos de los estados ejerzan de manera racional las atribuciones que tienen en la materia.

Derivado de sus incursiones en el tema ha sido posible afirmar que en el entramado institucional mexicano, el sistema de designación de los consejeros electorales se distingue por varias características:

⁴⁸⁹ Resulta relevante advertir que en una sentencia reciente la Sala Superior, en aplicación del “principio de alternancia de género” contemplado en la misma Constitución de Sonora para la integración del Tribunal Electoral, procedió a revocar la designación hecha por los magistrados del pleno, con lo cual, en los hechos, tuteló el derecho de una magistrada a acceder a la presidencia del organismo. Al respecto, SUP-JDC-28/2010. Sobre el particular acúdase a las observaciones del magistrado Nava Gomar, Salvador, “Democracia, igualdad de género e impartición de justicia electoral en México: avances y retos”, p. 6. Disponible en http://www.trife.org.mx/Justicia_Electoral/pdf/democracia_igualdad_genero.pdf.

⁴⁹⁰ Sobre el principio de equidad de género en las legislaciones de los estados, Elizondo Gasperín, María Macarita, *Temas Selectos del Derecho Electoral. Formación y Transformación de las Instituciones*, México, Instituto Estatal Electoral Chihuahua, 2005, pp. 805 y ss. La autora destaca aquellas entidades que han reglamentado dicha igualdad al interior de sus legislaciones electorales y señala la anterior legislación de Coahuila que establecía que si por exigencias de construcción gramatical, enumeración, orden, u otra circunstancia el texto legal usaba el género masculino, el mismo debería ser interpretado en sentido igualitario para hombres y para mujeres, de modo que éstos y aquellos pudieran adquirir toda clase de derechos y contraer igualmente toda clase de deberes jurídicos.

⁴⁹¹ Política que debe centrarse en el establecimiento de “acciones positivas” entre las que destaca la cuota de género. Sobre este concepto y sus implicaciones. González Martín, Nuria, “Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas”, *op. cit.*, pp. 307 y ss.

Es un sistema *complejo*, porque como ha habido oportunidad de demostrar, se compone de distintas *piezas* que en conjunción armónica sirven para instrumentar el objetivo para el que está dispuesto. Es un mecanismo *jurídicamente regular*, porque se encuentra condicionado por la exigencia de desarrollarse “plenamente ajustado a Derecho”. Es *racional*, debido a que todas y cada una de sus partes deben encontrarse “concatenadas entre sí” y sus etapas plenamente identificadas y racionalmente ordenadas, a fin de que cada una tenga un antecedente que, de forma inminente, constituya la base de la subsecuente, de forma tal que aparezca como un procedimiento integral estructurado bajo una serie “sistematizada de actos y hechos jurídicos”, sucesivos e ininterrumpidos. Se dirige a la consecución de un *fin específico*: “la integración del órgano superior de dirección en la materia, tanto federal como local”.⁴⁹²

De la complejidad inmanente al sistema de designación se advierte que para lograr la eficacia del procedimiento, es necesario que sea “válido en todas y cada una de sus partes, a fin de tener validez como unidad”.⁴⁹³

Pero antes de analizar los elementos que confieren validez a dicho procedimiento, es necesario advertir que, en ocasiones, el panorama se complica por la carencia de normas que logren dar certidumbre plena al propio mecanismo. El problema no es menor, porque en esencia se vincula con la forma de Estado federal y con la capacidad que tiene cada entidad federativa para regular su propio mecanismo de designación.

En efecto, la Sala Superior ha señalado que de conformidad con lo señalado por la Suprema Corte, el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución mexicana “otorga una facultad a favor de las entidades federativas para regular en su Constitución local y en las leyes orgánicas respectivas, entre otras cuestiones, la integración y nombramiento de los integrantes de las autoridades electorales, sin establecer mecanismos, procedimientos, reglas o criterios obligatorios para los constituyentes o legisladores de las entidades federativas, por lo que el diseño de los procedimientos correspondientes constituye una facultad soberana de los Estados”. Derivado de la naturaleza de dicha facultad, las entidades federativas se encuentran facultadas para *autorregularse* en esta materia.⁴⁹⁴

La potestad de designar se encuentra de esta manera en manos de la soberanía popular, ejercida por medio del Poder Legislativo, su principal órgano representativo. Esta evocación a la soberanía, como precisa la Sala Superior, quiere decir que el legislativo ejerce sus atribuciones por mandato del pueblo, adquiriendo la calidad de *autoridad suprema* para resolver sobre la designación de consejeros electorales, “y no en el sentido de que goce de una facultad absoluta que pueda ejercer arbitrariamente, ya que todo acto de autoridad debe cumplir con la garantía de legalidad exigida en los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a actuar con apego a las leyes aplicables al caso, así como a la Constitución federal”.⁴⁹⁵

Con este panorama de contexto, se pueden hacer algunas breves consideraciones en torno a los requisitos de forma y fondo exigidos para perfeccionar los nombramientos.

A. Requisitos de forma

a. La competencia

El acto de designación de los consejeros debe estar fundamentado en una norma que establezca la competencia de la respectiva Cámara de Diputados. Generalmente es la Constitución de cada Estado la que,

⁴⁹² SUP-JRC-525/2006, pp. 28 y 29.

⁴⁹³ *Idem*.

⁴⁹⁴ SUP-JDC-95/2009, p. 23.

⁴⁹⁵ *Ibidem*, pp. 24-25.

al señalar las atribuciones del Congreso estipula la relativa a la designación de los consejeros electorales, confiere plena cobertura constitucional al acto de nombramiento.

En función a lo sostenido por la Sala Superior, esta facultad da pie a la realización de un acto que si bien es formalmente legislativo, constituye, en esencia, un acto materialmente administrativo electoral, a través del cual se ejerce una atribución prevista en una ley; como tal, debe considerarse dentro de los actos de organización y preparación de las elecciones, lo cual propicia que pueda ser sometido a un análisis de su regularidad.⁴⁹⁶

b. La existencia de reglas claras

La Sala Superior sostiene que el sometimiento al principio de legalidad queda satisfecho cuando en las designaciones de las autoridades electorales de las entidades federativas por las autoridades competentes, se cumple con los siguientes requisitos:

Primero: Debe señalarse de manera clara y con toda precisión el procedimiento que el órgano legislativo haya establecido para la designación de los consejeros, en forma soberana o de conformidad con la legislación aplicable con toda precisión, los criterios y parámetros tomados en cuenta para tales designaciones, además de los elementos (documentos, informes, dictámenes, etcétera) que sustentan tal decisión.

Segundo: Se deben precisar los datos, criterios, parámetros, procedimiento y elementos, que justifiquen que el ciudadano designado es idóneo para ocupar el cargo.

Tercero: Deberán contener una argumentación objetiva, razonable, suficientemente expresada e incluso lógica, respecto de la forma en que son aplicados los criterios, parámetros, procedimiento y elementos, a fin de sustentar su decisión”.⁴⁹⁷

Derivado de que la Sala Superior ha señalado que entre los procesos de designación, ratificación y reelección existen semejanzas que los aproximan, pero también diferencias específicas que los separan,⁴⁹⁸ la certidumbre de las reglas que se emiten deben establecer reglas distintas para cada uno de los supuestos, “ya que en el acto de ratificación, necesariamente deben considerarse los elementos objetivos que se derivan de la calidad de las actuaciones que el funcionario efectuó en ejercicio del cargo, es decir, si cumplió con la totalidad de sus obligaciones constitucionales y legales y si su desempeño se verificó en plena observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad de la materia”.⁴⁹⁹

Además, con el objeto de fortalecer aún más la autonomía e independencia de los consejeros, la Sala Superior ha enfatizado que “cuando en la normativa se encuentre prevista la posibilidad de que exista una ratificación, está deberá verificarse de manera obligatoria y cumpliendo con los requisitos antes señalados”. Con ello, es cada vez más evidente que los consejeros que ya se encuentran en funciones cuentan con una especie de “*derecho de ratificación en el cargo*” —cursivas nuestras—. ⁵⁰⁰

⁴⁹⁶ SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 acumulados, pp. 49-52. Y particularmente las tesis de jurisprudencia: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. S3ELJ 02/2001, *Revista Justicia Electoral 2002*, suplemento 5, pp. 6-7, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 16-18. AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación de Yucatán y similares). S3ELJ 04/2001, *Revista Justicia Electoral 2002*, suplemento 5, pp.8-9, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 36-37.

⁴⁹⁷ Acúdase a SUP-JDC-95/2009, p. 25.

⁴⁹⁸ SUP-JRC-1/2009, pp. 31-32.

⁴⁹⁹ SUP-JDC-95/2009, p. 26.

⁵⁰⁰ SUP-JRC-1/2009, p. 15.

c. El testimonio escrito

A pesar de que el proceso de designación se apoye en un acuerdo que determine las formalidades a seguir, o en la legislación, cuando el procedimiento se encuentre allí dispuesto, la respectiva Cámara de Diputados está obligada a expedir una resolución en la que manifieste tangiblemente su voluntad de designar a los consejeros electorales.

Esto es así porque el proceso de nombramiento, con independencia de estar o no reglado, se compone de ciertos actos mínimos que necesariamente deben reflejarse en aras de la certeza y la seguridad jurídicas, en un documento en el que conste fehacientemente la voluntad de la Cámara de Diputados. Esto condiciona que el cumplimiento del procedimiento de selección de los consejeros deba hacerse constar, en todas y cada una de sus partes, “en un acta circunstanciada o en algún otro medio, generalmente reconocido o aceptado, para guardar memoria de las actividades desarrolladas” por los órganos de autoridad que tienen encomendada la atribución de perfeccionar el procedimiento de designación.⁵⁰¹

Al respecto, la Sala Superior ha agregado que:

La emisión del acto por el que se determina el nombramiento o designación debe realizarse siempre por escrito, con el objeto de que, tanto la sociedad como el funcionario electoral cuenten con el conocimiento cierto de los motivos por los que la autoridad competente asume la determinación con independencia del sentido en que se emita”.⁵⁰²

Esto vale, incluso, para los procesos de reelección o ratificación de los consejeros, en virtud de que la decisión del Congreso deberá enunciarse por escrito a través de un *dictamen de no ratificación o reelección* para cumplir con los mismos fines informativos.

d. Notificación

El acuerdo con el que se perfecciona el proceso de designación, en virtud de que exterioriza una decisión que puede afectar el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, debe hacerse del conocimiento del o los sujetos que intervinieron en el procedimiento en calidad de candidatos formalmente nominados.

Por ende, la notificación personal del contenido del acuerdo de designación a los sujetos que participaron del procedimiento debería constituir –aunque no siempre lo es– una obligación de primer orden, por ser ellos los directamente interesados en que su situación jurídica quede adecuadamente definida. La comunicación del documento es relevante porque de esa manera quien se sienta afectado en sus derechos puede cuestionar y controvertir el mérito de la misma con mayor información cuando no considere satisfechas sus pretensiones, hecho que favorece una defensa real y auténtica, a través de los distintos medios ofrecidos por el sistema jurídico, premisas fundamentales de la garantía de legalidad.⁵⁰³

⁵⁰¹ SUP-JRC-525/2006, pp. 48 y 49.

⁵⁰² SUP-JDC-95/2009, p. 26.

⁵⁰³ *Cfr.* FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. I.4o.A. J/43, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época; t. XXIII, mayo de 2006, p. 1531.

e. Publicación

El acuerdo de la Cámara, no obstante, no sólo resuelve la situación jurídica del o de los consejeros electorales; representa también el acto por virtud del cual el órgano de representación estatal toma una decisión en torno a una garantía que subyace al acto de designación, y que se dispone en favor de la sociedad, consistente en la exigencia de contar con procesos electorales auténticamente democráticos.

La Sala Superior lo ha explicado adecuadamente al señalar:

El nombramiento o designación de los integrantes de las autoridades electorales de las entidades federativas, son actos que no se encuentran formalmente dirigidos en sí mismos a los ciudadanos, empero, en su aspecto sustantivo, tienen una trascendencia institucional, jurídica, política y democrática muy superior a un mero acto de relación intergubernamental, puesto que, en última instancia, es el pueblo el destinatario de la garantía de la celebración de procesos electorales libres, auténticos y periódicos, donde se ejerza el derecho al sufragio ciudadano universal, libre, secreto y directo, para lo cual, resulta indispensable que los principios que rigen las instituciones democráticas sean observados en todas las actuaciones de las autoridades de la materia, por lo que, con mayoría de razón deben verificarse en el nombramiento de dichas autoridades, y por ello está interesada en que dicha garantía le sea prevista por conducto de funcionarios electorales idóneos que realmente hagan efectivo el cumplimiento de los valores, principios, reglas y normas constitucionales de la materia”.⁵⁰⁴

Por ello, adicionalmente a la notificación personal que se haga a los consejeros, el decreto por el que se determina su designación debe ser publicado en el órgano de difusión institucional del estado (*Vgr.* Periódico Oficial del Estado).

B. Requisitos de fondo

A pesar de que los congresos estatales ejercen una facultad discrecional de ejercicio obligatorio, dicha discrecionalidad, no puede ser entendida de forma tal, que permita a los poderes públicos conducirse sin apego al marco jurídico previamente establecido.⁵⁰⁵ La Sala Superior ha sostenido que el mecanismo es ampliamente discrecional en el ámbito de la designación propiamente dicha, pero también, que se trata de un procedimiento reglado, que por esa condición debe transcurrir exactamente como se dispone en la ley.⁵⁰⁶

Todos los poderes públicos están sujetos al principio de legalidad, piedra angular del Estado Constitucional de Derecho. Como ha sostenido la Suprema Corte, en el contexto de aquellos actos que no trascienden a los particulares y que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre poderes públicos, el principio de legalidad tiene por objeto el respeto del propio orden jurídico, evitando afectar la esfera de competencia que corresponde a una autoridad, por parte de otra u otras.⁵⁰⁷

⁵⁰⁴ SUP-JDC-95/2009, pp. 25-26.

⁵⁰⁵ Al respecto, acúdase a: FACULTADES DISCRECIONALES, OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR LA AUTORIDAD, CUANDO ACTÚA EN EJERCICIO DE. Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VIII, octubre de 1991, p. 181.

FACULTADES DISCRECIONALES. SU CONTROL EN EL AMPARO. Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, t. IV, p. 120.

⁵⁰⁶ SUP-JRC-18/2008 y su acumulada SUP-JRC-19/2008, p. 25.

⁵⁰⁷ Al respecto, acúdase a las tesis cuyos rubros son: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. P./J. 50/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, Abril de 2000, p. 813. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. I.4o.A.364 A; *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época; t. VIII, octubre de 1991, p. 187.

La garantía de legalidad estipulada en los artículos 14 y 16 constitucionales vincula a todos los poderes públicos, sin excepción, e impone que la resolución que determine la designación de los consejeros deba estar debidamente fundada y motivada.⁵⁰⁸

a. La fundamentación

La *fundamentación* se cumple, de manera general, con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada.

La Sala Superior ha dicho que para cumplir con esta exigencia en el ámbito de las designaciones de consejeros:

La autoridad competente debe sustentar su actuar en disposiciones constitucionales o legales que justifiquen su actuar, para el efecto de que su actuación se sujete a los márgenes constitucionales y legales de las facultades concedidas a las autoridades.

El ejercicio de la atribución tiene que ajustarse a los procedimientos, mecanismos y formas previstas en la ley, y para el caso de que no se cuente con los elementos normativos en que se dispongan, cuando menos, los aspectos fundamentales que deben respetarse, los órganos competentes pueden instrumentar los elementos indispensables para el cumplimiento de la función encomendada, siempre y cuando se emitan de manera previa al inicio del procedimiento y en plena congruencia con los principios y reglas consagradas en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el efecto de que el acto emitido no se verifique de manera arbitraria.⁵⁰⁹

b. La motivación

La *motivación*, en cambio, se cumple con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad los motivos particulares que hacen que la norma invocada resulte aplicable.⁵¹⁰

En este tenor, de conformidad con la Sala Superior:

Previo a la actuación de la autoridad, resulta indispensable que se encuentre plenamente acreditada la necesidad para que la autoridad ejerza dicha atribución, esto es, que se actualicen los elementos fácticos para que la autoridad competente emita el acto.

⁵⁰⁸ Tomás Ramón Fernández señala que los actos discrecionales de la administración, puesto que no pueden ser arbitrarios, deben ser motivados, es decir, deben estar basados en razones y no ser la mera expresión de la voluntad del órgano que los dicta. Esas razones no deben ser contrarias a la realidad, es decir, no pueden contradecir los hechos relevantes de la decisión y entre éstas y la decisión debe existir una relación de coherencia. Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, “Juzgar a la administración contribuye también a administrar mejor”, *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 76, 1992, pp. 511-532.

⁵⁰⁹ SUP-JDC-95/2009, p. 26.

⁵¹⁰ SUP-JRC-18/2008 y su acumulada SUP-JRC-19/2008, p. 25. Importante es recordar, como lo señala Manuel Atienza, que las decisiones de los órganos públicos no se justifican simplemente en razón de la autoridad que las dicta; además se precisa que el órgano en cuestión aporte razones intersubjetivamente válidas, a la luz de los criterios generales de la racionalidad práctica y de los criterios positivizados en el ordenamiento jurídico. *Cfr.* Atienza, Manuel, “Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica”, *Civitas, Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 85, enero-marzo de 1995, pp. 9-10.

CAPÍTULO CUARTO

En la emisión del acto deben señalarse los preceptos en los que funda la competencia, así como explicarse en sus aspectos sustantivos y adjetivos, señalando de una manera objetiva y razonable, los motivos por los que la autoridad emisora determinó el nombramiento de los ciudadanos para el ejercicio del cargo.⁵¹¹

Para cerrar este apartado, consideramos necesario transcribir la reflexión de la propia Sala Superior, debido a que sintetiza la trascendencia del cumplimiento de las formalidades a las que se ha hecho alusión: “La observancia de los elementos sustantivos e instrumentales antes referidos –dice la Sala–, permite otorgar certeza a la ciudadanía de la objetividad del acto emitido por el órgano facultado para ese efecto, colmando los extremos señalados en los principios constitucionales a que se ha hecho referencia acotando el margen de discrecionalidad cuando interviene en la integración de las autoridades autónomas competentes para la organización y calificación de los comicios, puesto que con su cumplimiento por parte de las autoridades competentes, se garantiza que dicha facultad se ejerza en forma objetiva y se eviten arbitrariedades, así como injerencias de carácter político, con lo que se salvaguardan los principios de autonomía e independencia en la función electoral.

El incumplimiento de los elementos antes referidos, en la emisión de los dictámenes legislativos de dicha índole, genera la posibilidad de que la integración de los órganos electorales, se convierta en un punto de acuerdo político, en detrimento de su autonomía e independencia, así como de la sociedad, ya que no tendrá la certeza de que quien ocupe esos cargos será la persona idónea para ello”.⁵¹²

VI. ACCESO FORMAL AL CARGO. PROTESTA CONSTITUCIONAL

Las legislaciones electorales suelen determinar que, una vez designados los consejeros electorales, concurran al respectivo Congreso del estado a rendir lo que llaman generalmente *protesta* de ley.

En su acepción lexicográfica dicha protesta es aquella promesa solemne realizada por un alto dignatario al tomar posesión de su cargo.⁵¹³ Es una formalidad que, como nos dice Molina Piñero, “sustituyó a los juramentos religiosos de los estados teológicos absolutos y tiene como objeto comprometerse individualmente para fundar y aun razonar todos sus actos como tal en la ley, preservando con ello la legalidad y el Estado de derecho”.⁵¹⁴

El objeto de lo que preferimos llamar *protesta constitucional*, como ha habido ocasión de apuntar, es conferir solemnemente el encargo público. Nos encontramos situados, por ende, en la última etapa y la que propiamente perfecciona al sistema de designación.

La finalidad de la protesta es del todo significativa porque se vincula con la esencia de una democracia constitucional fundada en la vigencia efectiva del orden constitucional y en el sometimiento de los poderes públicos al derecho. De dicha vinculación emana la demanda de que quienes ejercen transitoriamente una función estatal tan relevante como la electoral, juren fidelidad al texto constitucional, a las leyes, y a los valores y principios democráticos ínsitos en ellos.⁵¹⁵

No importa que las constituciones o leyes estatales omitan regular esta formalidad; el artículo 128 de la Constitución mexicana dispone claramente que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes

⁵¹¹ SUP-JDC-95/2009, p. 26.

⁵¹² *Ibidem*, p. 27.

⁵¹³ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 22^a. ed., México, Espasa, 2001, t. II, p. 1849.

⁵¹⁴ Molina Piñero, Luis Jorge, Voz “Protesta”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *op. cit.*, p. 563.

⁵¹⁵ Una aproximación a la protesta constitucional referida al estatuto de los legisladores, pero que por su analogía resulta útil, se encuentra en Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, *op. cit.*, pp. 292-294.

de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, cuestión que hace obligatoria dicha formalidad a lo largo y ancho del país.

En lo concerniente a los consejeros, la *protesta constitucional* generalmente se presenta ante el pleno de la respectiva Cámara de Diputados, pero puede llevarse a cabo igualmente al interior de la Comisión Permanente cuando así se disponga expresamente (por ejemplo, el caso de Quintana Roo).

En esencia, consiste en una fórmula en las que participan el órgano ante la que se presta y el funcionario que accede al cargo público, y para dejar constancia del mismo, generalmente se procede a la entrega del documento de acreditación, con lo cual el sujeto elegido se convierte en titular del cargo público.

Esta etapa del procedimiento tiene una relevancia que va más allá de lo solemne, ya que, entre otras cosas, desde el momento en que el nombramiento se perfecciona, se genera el derecho de los consejeros “a ejercer las funciones inherentes al cargo al que fueron designados”⁵¹⁶ por un período determinado, con lo cual adquieren los derechos y las obligaciones de asistir, participar y votar en las sesiones del pleno, y además, lo que no deja de ser igualmente significativo, desde ese mismo instante se activan las protecciones que en calidad de garantías de su actuación se encuentran establecidas en la Constitución y en las leyes electorales.

Todos los estados de la República, como se aprecia en el cuadro XXXVI. ACCESO FORMAL AL CARGO. PROTESTA CONSTITUCIONAL, hacen mención a la protesta de ley que deben rendir los consejeros para quedar habilitados para ejercer el encargo. Advirtiendo algunas particularidades, tenemos a Yucatán, donde se dispone que dicha formalidad deba de llevarse a cabo en la sesión ordinaria inmediata que realice el Congreso, o Zacatecas, que señala que será dentro de las veinticuatro horas siguientes a su designación. Mención especial merece el caso de Tlaxcala, porque subraya buena parte de la finalidad de esa categoría jurídica; dispone que “los consejeros propietarios y suplentes, deberán rendir protesta de ley ante el Congreso del Estado, *requisito sin el cual no podrán asumir el cargo, y durarán en él tres años a partir del día en que surta efectos su designación*” —cursivas nuestras—.

Cuando existen consejeros suplentes, algunos estados ordenan que la protesta se realice directamente ante el Consejo General, para que de inmediato puedan incorporarse al pleno y cubrir una vacante. Ésta es, por ejemplo, la solución de Campeche o de Quintana Roo. Otros más establecen que la protesta deberá realizarse necesariamente ante el Congreso, como en el caso de Puebla. Cuando esto es así, es frecuente que en el mismo acto congresual se tome protesta a los propietarios y suplentes, como sucede en Guerrero. Ello permite, incluso, que a las sesiones, aparte de los consejeros propietarios, se convoque habitualmente al primer suplente, ante la eventualidad de que llegara a faltar uno de aquéllos.

VII. DURACIÓN EN EL ENCARGO

Las garantías dispuestas a favor de los funcionarios que conforman la institución electoral, a fin de que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, y que logren afirmar su total independencia respecto a cualquier poder establecido, encuentra una de sus más relevantes garantías en el ámbito temporal de duración del encargo que les ha sido conferido.⁵¹⁷

⁵¹⁶ SUP-JDC-31/2009, SUP-JDC-32/2009, SUP-JDC-33/2009, SUP-JDC-34/2009, SUP-JDC-35/2009, SUP-JDC-36/2009 y SUP-JDC-37/2009 acumulados, pp. 39-40.

⁵¹⁷ Retomamos acá la definición de independencia que establece el Instituto Federal Electoral en su sitio oficial. http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/. Una aproximación desde otro ángulo de observación se encuentra en la enciclopedia del *Proyecto ACE. Electoral Knowledge Network*, disponible en: <http://aceproject.org/main/espanol/em/em20.htm>

La independencia, recordemos, permite que los consejeros actúen de manera técnica, profesional, especializada y confiable, bajo estándares ajenos a cualquier injerencia externa. Su derivación al campo electoral no es menor; por el contrario, representa una exigencia de primer grado porque como hemos advertido en otro lugar de este trabajo, la esencia de la función electoral se dirige a establecer las premisas por medio de las cuales se accede, permanece y se pierde el ejercicio del poder, siendo una actividad que tiene inexorables puntos de contacto con la política, e inmersa, como no podía ser de otra manera, dentro de una gama de intereses de la más diversa condición. En este contexto, si la independencia individual de los consejeros no está garantizada, la independencia institucional se encontrará desprotegida frente a los embates naturales de quienes luchan por imprimir a sus actuaciones una determinada orientación política.⁵¹⁸

Desde el punto de vista del diseño institucional, determinar el grado de independencia de los consejeros implica advertir, de manera integral, la forma como son designados, el mandato que se les otorga, las garantías que se les confieren contra las presiones externas, su inamovilidad e, incluso, analizar todas aquellas cuestiones subjetivas que derivan de su condición individual.

No es, sin embargo, una problemática que se deba afrontar de manera aislada, toda vez que se encuentra en recíproca interacción con las posibilidades ofrecidas por la legislación para renovar el propio mandato.

La teoría constitucional más consistente señala, en voz de Guastini, que dos órganos pueden aparecer como recíprocamente independientes solamente en aquel caso en que cada uno se encuentre al margen de interferencias provenientes del otro en cuanto a su integración, funcionamiento y duración.⁵¹⁹ El planteamiento teórico, llevado a la realidad, resulta incompatible en el contexto de una arquitectura que privilegia la coordinación entre los poderes del Estado, por lo que, en todo caso, resulta más adecuado distinguir los distintos grados de independencia que alcanza un órgano respecto a otro.

La interferencia es *mínima* cuando el titular de uno de ellos es designado por otro; es *media* cuando aparte de lo anterior, el mandato de la persona designada se sujeta a renovación o ratificación, y es *máxima* cuando un sujeto, aparte de ser designado, puede ser revocado por el mismo órgano incluso antes de que expire su mandato. En este tenor, las condiciones ideales de independencia se alcanzarían cuando el titular de un órgano no tuviera que ser designado por otro, cuando su mandato no sea renovable y cuando tampoco pueda ser revocable.

De conformidad con lo anterior, la relevancia de la duración del encargo establecida por las legislaciones estatales reside en que puede *favorecer o inhibir* la independencia formal de unos consejeros que, por las premisas de nuestro sistema de división de poderes, son designados por otro órgano (el Congreso), y

⁵¹⁸ En este contexto, es necesario distinguir entre la independencia del órgano, como tal, y la de los consejeros en lo individual. Sobre lo primero, algunas aproximación hechas en el contexto de los tribunales electorales, pero aplicables por analogía, se encuentran en Girón López, Ma. del Carmen, “Autonomía e independencia de los tribunales electorales de los Estados”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral tomo III*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 1101 y ss. Sin embargo, no debe dejar de observarse que entre ambas vertientes hay también coincidencias. La Suprema Corte, a este respecto, ha dicho que “los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a *aquella situación institucional* que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, *sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural*”—cursivas nuestras—. FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. *Op. cit.*, p 111.

⁵¹⁹ Estas apreciaciones emanan de Guastini, Riccardo, *Lezioni di teoria ...*, *op. cit.*, p. 23.

cuya independencia puede verse afectada adicionalmente ante la posibilidad de que los mismos sean sujetos de reelección o ratificación.⁵²⁰

Acaso por ello, el legislador debe ser extremadamente cuidadoso al definir el ámbito temporal del ejercicio del encargo de los consejeros, porque el artículo 116 fracción IV, inciso b) de la Constitución mexicana, estipula que las constituciones y leyes de los estados deben garantizar que la función electoral a cargo de las autoridades electorales se rijan, entre otros, por el principio de independencia, y de acuerdo con la Suprema Corte, “el alcance de la citada norma constitucional, no sólo consiste en que el legislador local deba establecer en sus normas todas las disposiciones necesarias para que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales se rijan por dichos principios, *sino que también comprende la conformación orgánica de esos entes*, dado que los principios antes mencionados fueron establecidos atendiendo a la *naturaleza y características que deben de poseer las autoridades electorales* en cuanto que son responsables del desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes”. Es evidente, bajo este criterio, que el principio de independencia tiene como finalidad “tanto la salvaguarda del actuar de las autoridades electorales estatales, *como la conformación de las mismas*” —cursivas nuestras—. ⁵²¹

Si se nos cuestiona respecto al ideal que en mayor medida garantiza el principio de independencia en la conformación de las instituciones electorales diríamos que es aquel que prefigura encargos que se extienden por periodos razonablemente largos sin posibilidades de renovación del mandato. Pero si el legislador, a quien competen este tipo de decisiones, dispone la posibilidad de renovar el mandato de los consejeros, lo más importante es que el período inicial no sea extremadamente corto.

Lo señalado en primer lugar, propicia que el eventual vínculo de *lealtad* o *agradecimiento* del consejero hacia sus promotores se pueda diluir más rápidamente, sabedor de que su estabilidad en el cargo ya no depende de una ratificación o nuevo nombramiento, y consciente de que seguirá en el cargo incluso en el supuesto que quienes lo nominaron hayan dejado de ser representantes populares. Ello favorece la toma de decisiones técnicas y confiables, sin que influya quién gana o quién pierda las elecciones, quién gobierne o quién sea oposición.

Lo segundo, por el contrario, fortalece ese vínculo de *lealtad* debido a que la permanencia en el cargo deriva de una nueva manifestación de confianza generalmente de quienes realizaron la primera designación, lo cual produce que todos aquellos que deseen permanecer en el cargo cuiden en demasía su actuación para no perder la confianza de sus promotores. Esta posibilidad constituye, además, una especie de “periodo de prueba” o “inamovilidad condicionada”⁵²² que lo que en realidad hace es poner en las manos de los órganos políticos un valioso instrumento de presión para orientar desde afuera el sentido de determinadas resoluciones, como contraprestación por el apoyo que nuevamente habrán de procurar, lo cual es notoriamente contrario a la esencia del principio de independencia.

⁵²⁰ Importante es destacar que hablamos de factores que pueden favorecer o inhibir, ya que en realidad la independencia de los consejeros puede conseguirse incluso sin garantías que los protejan frente a las injerencias externas. En sentido opuesto, tampoco el periodo extremadamente largo es garantía de independencia, puesto que si eso fuera así, la única garantía que se tendría al respecto sería la de las designaciones vitalicias. Importantes reflexiones al respecto en Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *op. cit.*, p. 188.

⁵²¹ “AUTORIDADES ELECTORALES ESTATALES. SU ACTUACIÓN Y CONFORMACIÓN ORGÁNICA SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. P./J. 1/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, febrero de 2003, p. 617.

⁵²² Así la llama Fix-Zamudio, Héctor, “Reflexiones sobre el Derecho Procesal Constitucional”, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 1994, p. 369.

Al margen de lo anterior, lo que sí resulta prudente es que la duración en el cargo sea, al menos, superior al de la legislatura que designa, porque si no es así, se eleva el nivel de independencia respecto de las coyunturas o intereses, generalmente políticos, de quienes han intervenido en el nombramiento.⁵²³

En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte al establecer que el hecho de que la designación de los consejeros no coincida con el periodo de renovación de la legislatura local “garantiza que el órgano electoral no se vea influido por intereses de tipo partidista”.⁵²⁴ Además, un periodo razonable opera a favor del profesionalismo y la confiabilidad de la institución, permitiendo que los designados puedan pasar, sin exabruptos, por una etapa de adaptación y aprendizaje de su labor, y por un posterior periodo de asentamiento en el que puedan desarrollar su función óptimamente.

Pero ¿qué es un periodo razonable? No existe una respuesta única a esta interrogante. Un criterio es el que ya se apuntó en torno a la legislatura; otro podría ser un periodo más amplio al sexenal que dura el gobernador. Sin embargo, por paradójico que pueda parecer, a la Suprema Corte, un periodo de tres años le parece adecuado; a su juicio, el mandato que establece la legislación del Estado de Jalisco “no transgrede la profesionalización del órgano electoral, ya que... es un plazo razonable en el que los funcionarios que lo integran pueden ejercer en forma continua y reiterada su función pudiendo en ese tiempo conocer y cultivar con un cierto grado de especialidad dicha materia”. Y continúa: “Así, las características de profesionalización, renovación escalonada y no coincidencia del periodo de la renovación del órgano electoral con la del Congreso Local, si bien coadyuvan para lograr un adecuado desarrollo de todas las funciones que legalmente corresponden a ese órgano, lo cierto es que su cumplimiento se traducirá en la observancia del principio de independencia y autonomía establecido para las autoridades electorales por la Constitución Federal”.⁵²⁵

Más allá de la anterior afirmación, con la que no estamos de acuerdo en función de las premisas establecidas al inicio de este apartado, el mapa de las legislaciones electorales de los estados, como se muestra en el cuadro XXXVII. DURACIÓN DEL ENCARGO, es variopinto. La duración de la responsabilidad está dispuesta, básicamente en forma de *años* o de *procesos electorales*.

La gran mayoría de los estados emplea la primera fórmula. Los extremos van desde aquellos estados que contemplan un período *corto* de tres años, como Baja California, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Tamaulipas y Tlaxcala; a aquellos que tienen un período *intermedio* de seis años, como Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo y Yucatán; y en el otro extremo se sitúan quienes tienen un periodo *largo* de nueve años, entre los que destacan solamente Durango y Veracruz.

Quienes en cambio establecen la duración en periodos electorales otorgan a sus consejeros un encargo que se concreta en dos procesos electorales; son los casos de Sinaloa y Sonora únicamente.

Otro elemento sobre el que es necesario decir unas palabras, así sea someramente, es el de la modificación del período de designación como consecuencia de una nueva reforma constitucional o legal. El tema, como es evidente, no es meramente doctrinal. A propósito de la reforma electoral de noviembre de

⁵²³ Así lo reconoce García Pelayo, aunque su comentario se dirige a los magistrados constitucionales. *Cfr.* García Pelayo, Manuel, “El status del Tribunal Constitucional”, *op. cit.*, p. 29. Algunas de las implicaciones de esta definición han sido analizadas en Astudillo, César, *Ensayos...*, *op. cit.*, pp. 100 y ss.

⁵²⁴ AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 29-30.

⁵²⁵ Véase la sentencia supracitada. De esta resolución derivó la jurisprudencia cuyo rubro es: INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE DICHA ENTIDAD, AL PREVER UN PERIODO DE 3 AÑOS PARA LA DURACIÓN EN LOS CARGOS DE CONSEJERO PRESIDENTE Y CONSEJEROS ELECTORALES Y LA POSIBILIDAD DE SU REELECCIÓN, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS RECTORES EN MATERIA ELECTORAL PREVISTOS EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Op. cit.*

2007 diversas legislaturas locales aprovecharon la coyuntura legislativa para intentar remover a los consejeros electorales, sin respetar el periodo que la legislación sustituida les garantizaba.

Frente a estos intentos basados en intereses de naturaleza política, la Suprema Corte y la Sala Superior han impuesto diques de contención basados en el interés general. De ahí que al advertir que una norma *transitoria* se pronuncia sobre el periodo de duración del nombramiento de los consejeros realizados a la luz de la legislación precedente, nuestro máximo tribunal ha identificado la intención legislativa de retrotraer los efectos de la norma hacia el pasado, lo cual, en su opinión, vulnera fehacientemente el principio de irretroactividad del artículo 14 constitucional, tildando dicha norma de inconstitucional.

Para justificar la decisión, la Corte ha señalado que “es elemental regla que las normas jurídicas, en tanto preceptos ordenadores de la conducta de los sujetos a los cuales se dirigen, son de aplicación a eventos que sucedan bajo su vigencia. El principio de irretroactividad de las leyes está así vinculado, en un primer plano, con la seguridad de que las normas futuras no modificarán situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una norma vigente en un momento determinado, es decir, con la incolumidad de las ventajas, beneficios o situaciones concebidas bajo un régimen previo a aquél que innove respecto a un determinado supuesto o trate un caso similar de modo distinto”.⁵²⁶

En una dirección similar se ha pronunciado la Sala Superior. Ha subrayado que si un precepto *transitorio* determina el procedimiento y el número de consejeros electorales en funciones, que como consecuencia de la reforma deberán sujetarse a un proceso de renovación escalonada, se comete una “infracción a la garantía de irretroactividad de la ley, prevista en el artículo 14 constitucional, en perjuicio de éstos, puesto que se estarían modificando situaciones jurídicas concretas, en menoscabo de los hechos, derechos y obligaciones previstos y surgidos en la normatividad jurídica anterior, respecto de los integrantes del Consejo General del Instituto”. Es posible sostener, añade, “la afectación de un supuesto derecho o situación anterior, cuando al momento de la sola entrada en vigor de la ley, la situación jurídica del interesado se ha modificado de tal forma que no goza ya del derecho invocado; considerar lo contrario supondría la conculcación de los principios rectores de la materia electoral, pues no se tendría certeza en la integración de las autoridades encargadas de realizar la función estatal de organizar y calificar las elecciones locales, puesto que, en el caso concreto se estaría irrumpiendo anticipadamente con el plazo legalmente previsto para el desempeño de las funciones de los consejeros electorales, al estar implementando en la integración actual, la renovación escalonada del referido órgano electoral local”.⁵²⁷

La propia Sala Superior, siguiendo de cerca los pronunciamientos de la Corte, ha sostenido que conforme a la *teoría de los derechos adquiridos*, resulta incuestionable que desde la fecha de designación y toma de protesta de los consejeros se genera un derecho a ejercer las funciones inherentes al cargo para el que fueron designados por un período determinado, y ello condiciona que el diseño normativo reformado deba privilegiar el respeto a este tipo de derechos, evitando “suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, habida cuenta que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley”.⁵²⁸

Con esta decisión no cabe sino afirmar que los *derechos adquiridos* de quienes fueron nombrados por un periodo determinado se encuentran estrictamente garantizados, sin que ninguna norma posterior

⁵²⁶ AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 54-55.

⁵²⁷ SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008 acumulados, pp. 57 y 58.

⁵²⁸ SUP-JDC-31/2009, SUP-JDC-32/2009, SUP-JDC-33/2009, SUP-JDC-34/2009, SUP-JDC-35/2009, SUP-JDC-36/2009 y SUP-JDC-37/2009 acumulados, pp. 39-40. Sobre la teoría de los derechos adquiridos y sus implicaciones derivadas por la Corte, véase tesis P./J. 87/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, noviembre de 1997, p. 7, cuyo rubro es “IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA” y Tesis Aislada rubro RETROACTIVIDAD, TEORÍAS DE LA., *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, t. CXXXVI, p. 80.

CAPÍTULO CUARTO

pueda afectar ese ámbito temporal. Con ello, qué duda cabe, se dan grandes pasos hacia adelante, y pasos cruciales, además, en la tutela de la inamovilidad de los consejeros.⁵²⁹

No obstante, la regularidad con que se produzcan estos criterios permitirá advertir, en el mediano plazo, si estamos frente a una *política jurisprudencial* encaminada a avanzar con convicción dentro de una ruta que inexorablemente deberá concluir en la protección eficaz de la independencia personal de los funcionarios electorales o si, por el contrario, son pronunciamientos aislados dictados coyunturalmente.

VIII. RENOVACIÓN DEL MANDATO

Renovar el mandato de los consejeros electorales es abrir la posibilidad para que una vez concluido el período ordinario para el que fueron designados, puedan permanecer en el ejercicio del cargo, bien a través de un procedimiento de *reelección*, *ratificación* o *prórroga*.

Para tener elementos de convicción en torno a la disposición de estas alternativas en el ámbito de las entidades federativas, conviene detenerse, así sea someramente, con el propósito de distinguir las diferencias existentes entre los conceptos apenas mencionados.

1. Tipos de renovación

A. *Reelección*

De conformidad con el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, por *reelección* se entiende la acción y efecto de reelegir. *Reelegir*, a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así, desde el punto de vista del *sujeto*, a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeñado anteriormente.⁵³⁰

La *reelección*, “permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un período de tiempo previamente determinado por la Constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo una o más veces para la misma posición...”⁵³¹

A pesar de que parecería que el vocablo se utiliza exclusivamente en el contexto de cargos públicos de naturaleza electiva, es importante señalar que en la actualidad es común emplearlo para hacer referencia a un conjunto de cargos públicos que no se someten a un proceso electoral.

En el campo de aplicación de órganos no electivos, la reelección adquiere una nueva dimensión, puesto que “el término «reelección», implícitamente lleva a la idea de elección, esto es, la existencia de un procedimiento mediante el cual un cuerpo colegiado puede escoger o preferir a una persona de entre varias, respecto de las cuales se verifica previamente que satisfacen los requisitos constitucionales y legales”.⁵³²

Si en el campo de las formas la preposición *re* supone repetición o reiteración, y en el ámbito que nos interesa implica que un consejero se mantenga en el puesto, no puede dudarse que el vocablo reelegir conduce igualmente a la repetición del procedimiento de elección previsto en la Constitución o en la ley; de esta manera, quien participó en esa primera elección debe participar en la segunda, y en ambas,

⁵²⁹ Una aproximación crítica al empleo de la teoría de los derechos adquiridos en el contexto de la resolución SUP-JRC-105/2008, que echó abajo el sistema de escalonamiento de los consejeros electorales del Distrito Federal, se encuentra en Cruz Parceró, Juan Antonio, *La inaplicación de normas electorales. Cuando las malas teorías conducen a malas decisiones. Comentarios a la sentencia SUP-JRC-105/2008*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 19 y ss.

⁵³⁰ Rivera Alvelais, Francisco, voz “Reelección”, *Diccionario Universal...*, *op. cit.*, p. 579.

⁵³¹ Campillo Pérez, Julio Genaro, voz “Reelección”, *Diccionario Electoral*, 3ª. ed., *op. cit.*, t. II, p. 1051.

⁵³² SUP-JRC-92/2009 y acumulados, pp. 45-46.

la manifestación de voluntad política de quien decide debe conducirse bajo un procedimiento que parta de la diferenciación existente entre el acto de designar y el de reelegir, como derivación del principio democrático que ve en este mecanismo el sometimiento periódico a un acto de escrutinio en un entorno donde la complejidad intrínseca de la decisión se construye a partir de la conjunción de distintos actos particularizados. “En las relatadas circunstancias —dice la Sala Superior—, la reelección de funcionarios debe entenderse como la posibilidad que se otorga para participar nuevamente en el proceso de selección de Consejeros Electorales, en los términos y condiciones que la normatividad constitucional y legal establezcan”.⁵³³

Lo apenas señalado conduce a que las legislaciones electorales o los procedimientos que al efecto establezcan las legislaturas de los estados, puedan establecer dos posibilidades de actuación:

- Que el proceso de *reelección* no se abra a la competencia de sujetos distintos, y que se active con el único propósito de determinar si se vuelve a elegir al o los consejeros que se encuentran en el cargo por un nuevo período. Esta posibilidad es, en realidad, una segunda elección que puede sujetarse a las formalidades de la primera, pero que también puede *obviar* algunas en el entendido de que, al no existir candidaturas adicionales, ciertos actos o etapas no se consideran relevantes, dado que interesa únicamente valorar al funcionario electoral que está finalizando el ejercicio de la función conferida.⁵³⁴
- Que el proceso se abra completamente y que los candidatos participantes se sujeten a todas y cada una de las etapas que lo integran. Esta modalidad implica que quien ya ha sido electo consejero se someta al nuevo proceso en condiciones de igualdad, para que su *status* de ya electo en una ocasión no le confiera ningún tipo de ventaja respecto a todos aquellos que compiten con él por el mismo encargo, para hacer efectivo el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad,⁵³⁵ como derecho fundamental de naturaleza política.⁵³⁶

B. Ratificación

En el otro extremo, bajo la expresión *ratificación* se entiende la aprobación o confirmación de actos, palabras o escritos, dándolos por valederos y ciertos. El *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, señala que por *ratificación* de un cargo “se entiende el acto que constituye la confirmación de una función o encargo, tanto en los órganos de administración del gobierno como en los propios cuerpos legislativos. La ratificación en los cargos públicos es un acto jurídico, administrativo, político y social que significa la confirmación a una ciudadana o ciudadano para la prestación de sus servicios en cualquiera de los órganos de gobierno”.⁵³⁷

⁵³³ SUP-JRC-92/2009 y acumulados, pp. 45-46.

⁵³⁴ Un ejemplo adicional de esta modalidad de uso del vocablo se encuentra en el proceso de reelección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102 apartado B de la Constitución mexicana, 10 y 11 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

⁵³⁵ Derecho consagrado en el artículo 35 de la Constitución mexicana; en los artículos 23 fracción I, inciso C) de la Convención Americana de Derechos Humanos; y 25 inciso C) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁵³⁶ Esta modalidad se observa también en el procedimiento de nuevo nombramiento a que se somete el Auditor Superior de la Federación, de acuerdo al artículo 79 de la Constitución mexicana.

⁵³⁷ Vega Vera, David, voz “Ratificación”, *Diccionario Universal...*, *op. cit.*, p. 573.

La *ratificación*, tal y como se aprecia, no implica un nuevo expediente de elección; supone, sobre todo, un acto de confirmación en el cargo de un funcionario con el objetivo de que se mantenga en él por un segundo período o por el tiempo estipulado por la Constitución o la ley.

En la *ratificación* de los consejeros, a diferencia de la *reelección*, no está presente el ingrediente *selectivo*, ni las formalidades que acompañan a una nueva designación, fundamentalmente porque se trata de la *confirmación* de un mandato que como condición formal, necesita únicamente del nuevo nombramiento para que automáticamente se considere prorrogado por el tiempo constitucional o legalmente establecido. En este contexto, tal y como lo ha expresado la Sala Superior, “resulta innecesario formar un nuevo universo de opciones, cuando ya está predeterminado por los consejeros en funciones y por tanto, se trata de un acto simplemente limitado a confirmar lo ya hecho”.⁵³⁸

La misma Sala ha reconocido a últimas fechas que los consejeros que se encuentran en funciones cuentan con el “derecho de ratificación en el cargo”, de donde se infiere que cuando se encuentre expresamente prevista la posibilidad de ratificación, “ésta deberá verificarse de manera obligatoria” bajo los requisitos estipulados por la ley.⁵³⁹

En el acto de confirmación del encargo, en función de su específica naturaleza, “necesariamente deben considerarse los elementos objetivos que se deriven de la calidad de las actuaciones que el funcionario efectuó en ejercicio del cargo”;⁵⁴⁰ no obstante, el ordenamiento jurídico permite un alto grado de discrecionalidad en la decisión legislativa que al respecto se produzca. El Congreso puede ratificarlos sin enunciar expresamente los criterios que lo llevaron a tal determinación, pues “no existe alguna disposición legal que imponga la obligación de justificar la ratificación de los consejeros electorales”⁵⁴¹ y, de igual manera, puede proceder a ratificar a alguno o algunos, y declarar la no ratificación de otros.⁵⁴²

Por esto mismo, la etapa de *identificación de aspirantes y selección de candidatos* únicamente se presenta si la confirmación del mandato, agotado el procedimiento respectivo, no se produce. De ser así, el acto por el que se determina la no ratificación deberá enunciarse por escrito a través de un *dictamen de no ratificación* “con el objeto de que, tanto la sociedad como el funcionario electoral cuenten con el conocimiento cierto de los motivos por los que la autoridad competente asume la determinación con independencia del sentido en que se emita”.⁵⁴³ En este escenario, al consejero le queda únicamente ejercer la titularidad de la función hasta la culminación efectiva del mandato que originalmente le fue asignado, ya que, una vez fenecido, el proceso de designación del nuevo titular deberá haber empezado o, incluso, concluido.

Como puede constatarse, el expediente de la *ratificación*, por su propia naturaleza ocupa un espacio temporal previo a la apertura de un proceso de nueva designación.

⁵³⁸ SUP-JRC-1/2009, pp. 31-32.

⁵³⁹ *Ibidem*, p. 15.

⁵⁴⁰ SUP-JDC-95/2009, pp. 25-27.

⁵⁴¹ SUP-JRC-118/2005, pp. 77-78.

⁵⁴² “Efectivamente —dice la Sala Superior—, nada impide que el Congreso del estado, como encargado de designar a los consejeros ciudadanos que integran el Consejo Electoral del Estado, llegue a la conclusión de que determinados ciudadanos deban continuar en el cargo de consejeros, si bien sólo para un período electoral ordinario más, mientras que el número de consejeros ciudadanos faltante sea electo para un período de dos procesos electorales ordinarios”. SUP-JRC-391/2000, pp. 28 y ss. En otra resolución ha sostenido que: “la calidad de aspirante que adquiere al reunir los requisitos constitucionales y legales para el ejercicio del cargo, no genera una obligación correlativa a la autoridad para ratificarlo en forma automática por ese solo hecho. En este sentido, los participantes de la convocatoria tienen un interés simple, en la medida en que sólo adquieren el Derecho a participar, pero no el de ser necesariamente los elegidos, dado que esto último es facultad discrecional del órgano habilitado por la norma, de ahí, lo infundado del motivo de disenso bajo análisis.” SUP-JDC-4/2010, p. 53.

⁵⁴³ SUP-JDC-95/2009, pp. 25-27.

La conclusión anterior deriva de que la intención de dicho proceso está dirigida a decidir si se prórroga el encargo del consejero o si dicho encargo se da por concluido en la fecha constitucional o legalmente establecida para ello. Son, por tanto, etapas sucesivas y complementarias que están debidamente ordenadas cronológicamente y que impiden que pueda iniciarse el proceso de nuevo nombramiento hasta no estar concluido el proceso de ratificación.

De aceptarse una interpretación contraria, se estaría haciendo nugatoria la “*expectativa de derecho*” establecida a favor de los consejeros que concluyen su gestión ordinaria, y al mismo tiempo, se dejaría de ejercer la facultad de ratificación —reglada en la forma pero discrecional en el fondo— por parte de los congresos estatales, y que tal y como se ha señalado líneas atrás, están obligados a ejercer a pesar de que su resolución definitiva se dé en favor de la ratificación o de la no ratificación de los consejeros.

Por este motivo, el dictamen que contenga la propuesta de ratificar o no a los funcionarios electorales debe expedirse con la antelación debida, porque con independencia del sentido de la decisión, resulta indispensable garantizar la continuidad en el funcionamiento institucional del organismo electoral, lo cual sólo se produce si la secuencia de procedimientos de ratificación o no, primero, o nueva designación, después, se realiza antes de que el o los consejeros concluyan el período ordinario para el que fueron nombrados; y si se procura que los plazos establecidos para el desahogo de cada etapa sean adecuados para permitir el desarrollo de todos y cada uno de los actos que deban producirse en su interior antes de que llegue la fecha de conclusión del encargo.

La aproximación realizada a los conceptos de reelección y ratificación evidencia que estamos ante dos figuras que tienen puntos de contacto, pero que igualmente tienen puntuales diferencias que hasta el momento no han sido discernidas a cabalidad por los órganos jurisdiccionales. Para constarlo están las distintas resoluciones de la Sala Superior en donde toma ambos términos como sinónimos.⁵⁴⁴

Hacer esta distinción conduciría, entre otras cosas, a considerar como ratificación lo que hemos adjetivado como *reelección cerrada*, dado que en ese ejercicio el ingrediente *selectivo* está ausente, procediéndose a evaluar exclusivamente la actuación del o los consejeros, sin que puedan participar personas adicionales interesadas en acceder al cargo. En este sentido, hay que pugnar por ir avanzando en diferenciar el contenido de ambos términos.

En otro orden de ideas, la diferencia trazada entre un acto de nueva *designación* y un acto de *ratificación* trascienden, como no podía ser de otra manera, a la confección de las reglas sobre las que discurre uno u otro, que bajo ninguna circunstancia pueden ser las mismas, “pues precisamente el desempeño de la función otorga a los consejeros en funciones un derecho de reelección o ratificación, del que carecen los aspirantes, razón por la cual no deben ser sujetos al mismo procedimiento”.⁵⁴⁵

Mientras las reglas que racionalizan la designación forman parte de un procedimiento especial, expresamente previsto y dispuesto para que la legislatura conforme el *universo de opciones* y posteriormente proceder a su selección y nominación formal, la ratificación, por su propia naturaleza, no requiere necesariamente de un procedimiento especial puesto que ya no hay tal universo de aspirantes, sino candidatos muy bien identificados por su condición de consejeros.⁵⁴⁶

⁵⁴⁴ Véase, por ejemplo, SUP-JDC-3003/2009 y acumulado, p. 15.

⁵⁴⁵ *Idem*.

⁵⁴⁶ “El concepto de designación... implica la existencia de un grupo o conjunto de opciones y que permite al órgano legislativo escoger a alguno de los elementos que conforman ese universo para desempeñar el puesto. De ahí que, el conjunto de actuaciones relacionadas con descartar y preferir opciones implica una verdadera elección, pues una vez que el cuerpo legislativo ha elegido, procede a designar a las personas que resultaron electas y las nombra para desempeñar el cargo de consejeros electorales del Consejo General”. SUP-JRC-1/2009, pp. 31-32.

El tipo de valoración también debe modificarse, pues “es claro —como adecuadamente sostiene la Sala Superior— que quien ya está en ejercicio del cargo no puede ser valorado de la misma forma que quien aspira a ocupar el mismo, porque en el primer caso, es la función ya desempeñada la que determinará si ha lugar o no a aprovechar la experiencia y especialización acumulada como muestra objetiva de la profesionalización perseguida. En cambio, para quienes aspiran al cargo no hay experiencia en la función susceptible de ser ponderada, ni desempeño que valorarse, de modo que deberán ser objeto de una evaluación de acuerdo a sus antecedentes curriculares y profesionales, a fin de obtener una presunción sobre la satisfacción del perfil profesional requerido para el desempeño del cargo”.⁵⁴⁷ En este caso, corresponde regularmente a las comisiones dictaminadoras exponer elementos objetivos para proponer al pleno de los congresos la ratificación de los consejeros, con base en distintos medios de convicción entre los que destacan, de acuerdo a lo dispuesto por algunas legislaciones, las entrevistas.⁵⁴⁸

Como consecuencia de lo anterior, la distinta naturaleza de uno u otro mecanismo, debe apreciarse desde la convocatoria emitida para la renovación de la institución electoral, obligando a señalar, por un lado, las exigencias requeridas para quienes aspiren a permanecer en el órgano superior de dirección, y por el otro, las que se soliciten para todos aquellos que intenten acceder a él.⁵⁴⁹ Esto sin dejar de subrayar, nuevamente, que entre ambos procedimientos existe una lógica inmanente que obliga a pronunciarse ante todo sobre el expediente de la ratificación, y dependiendo de sus resultados, el procedimiento de nueva designación puede o no abrirse.

Con frecuencia las legislaciones electorales solamente se preocupan por establecer pormenorizadamente los procedimientos de elección o designación sin conceder el mismo cuidado a los mecanismos de reelección y ratificación. La Suprema Corte ha dicho, incluso, que lo anterior no constituye una obligación que derive de la Constitución mexicana y que, por tanto, “la regulación de dichos procedimientos es una cuestión que está delegada a las legislaturas locales”.⁵⁵⁰ Cuando los congresos realizan una pulcra labor legislativa los problemas suelen aminorarse considerablemente; sin embargo, cuando ello no es así, se generan nuevas vertientes de discusión. Por ejemplo, el problema se difumina en el Estado de Jalisco en donde la Ley Orgánica del Poder Legislativo establece un procedimiento similar para la *elección* o en su caso *ratificación* de los consejeros electorales. En cambio, se presenta con toda su intensidad en el Estado de Quintana Roo, en donde sólo se regula el mecanismo de designación pero no el de ratificación.

Al respecto, vale la pena hacer mención de dos aspectos que ejemplifican adecuadamente la problemática que se puede generar por esta carencia de normas; son los casos de la posibilidad de reelección de los consejeros, y del procedimiento a seguir cuando la renovación del mandato no está regulada.

La primera cuestión puede ponerse en los siguientes términos: Si una legislación no contempla la reelección pero expresamente no la prohíbe ¿Cómo debe de interpretarse esa indefinición? Una línea interpretativa conduciría a destacar que si no está prevista es porque el legislador no consideró conveniente su incorporación y que, por tanto, debe permanecer proscrita. Una línea adicional sugeriría, de conformidad con el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, que un consejero, de así solicitarlo, debería tener la oportunidad de participar en el nuevo proceso de elección. De conformidad con lo apuntado, parecería que es esta segunda opción la que permitiría un mayor margen de profesio-

⁵⁴⁷ SUP-JDC-3003/2009 y acumulado, pp. 20-21.

⁵⁴⁸ SUP-JDC-4/2010, pp. 30-31.

⁵⁴⁹ SUP-JDC-3003/2009 y acumulado, p. 15.

⁵⁵⁰ Ha subrayado que “ningún precepto de la Constitución federal prevé como obligación de las legislaturas locales, que establezcan los procedimientos precisos y pormenorizados para la elección, designación o renovación de los integrantes de los institutos electorales locales”. AI 88/2008 y sus acumulados 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 31-32.

nalismo de los funcionarios y de confiabilidad de la función; no obstante, puede traer repercusiones a la independencia, sobre todo si la duración del mandato no es lo amplia que debería.

Ahora bien, a pesar de que la naturaleza e incluso el procedimiento de reelección y ratificación son distintos, hemos dicho líneas atrás que se aproximan notablemente cuando la reelección se realiza de forma *cerrada*, por que en ambos casos las etapas de selección y presentación de los candidatos están ausentes. ¿Cómo proceder al respecto cuando la ley es omisa en su determinación?

Para responder a la interrogante es menester destacar que cuando la ley no determina a qué órganos compete el procedimiento de renovación, no es posible concluir que se está en presencia de un procedimiento carente de regulación y netamente discrecional. Más bien hay que advertir que en dicha omisión subyace un principio constitucional que obliga la participación de los mismos órganos y al empleo, en lo que le sea aplicable, de las premisas del procedimiento de designación, en función de que dicha reglamentación existe para procurar la “integración” del órgano electoral, sea en su modalidad de *reelección* o *ratificación*.⁵⁵¹

Si esto vale para algunas de las piezas del procedimiento, como por ejemplo, la mayoría requerida para la confirmación en el cargo⁵⁵², cosa distinta acontece con la decisión. Se ha mencionado ya que estamos en presencia de una facultad discrecional que se reconoce al o a los órganos competentes para realizarla, que únicamente se encuentra “limitada a que la confirmación en el cargo recaiga en alguno de los consejeros que ya están en funciones y que su motivación se apegue a los principios de objetividad y racionalidad”.⁵⁵³ Sin embargo, esto es válido únicamente para el supuesto de que se trate de una ratificación o bien de una reelección cerrada. Si es, por el contrario, abierta, en observancia del principio de igualdad, debe realizarse entre el o los consejeros que aspiran a permanecer y quienes participan para ser designados por vez primera.⁵⁵⁴

Atendiendo a las legislaciones electorales de los estados de la República, el cuadro XXXVIII. RENOVACIÓN DEL MANDATO, muestra cuáles permiten la reelección de los consejeros y cuáles su ratificación. La mayoría de ellas utilizan la fórmula de la reelección y, entre ellas, es de destacar que la generalidad permite que dicha renovación de mandato se extienda por un único periodo adicional. Son los casos de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Estado de México, Jalisco, Morelos, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán. Michoacán es el único caso en donde la reelección es por dos periodos más.

Optan por la ratificación de un período adicional, los estados de Coahuila, Guerrero, y San Luis Potosí. Nayarit y Puebla también tienen en cuenta la ratificación, aunque no especifican el período; no obstante, si esta renovación implica una extensión del mandato, es necesario derivar que su extensión abarca mínimamente otro periodo igual al de la designación inicial.

Sinaloa representa un caso particular porque utiliza ambos vocablos, permitiendo tanto la reelección como la ratificación. Empero, todo parece indicar que los usa en calidad de sinónimos; adicional a ello, en esta entidad el período se mide en procesos electorales y el nombramiento se confiere por dos procesos electorales, lo que conduce a concluir que en caso de producirse la renovación del mandato se haría por otros dos procesos.

⁵⁵¹ Estas premisas se extraen, aunque no fielmente, de la sentencia anteriormente señala. La Sala Superior, por su parte ha dicho que “La ratificación del Consejero presidente y de los Consejeros electorales del Consejo General en su cargo es un acto distinto al de la designación, y por tanto no comparten las mismas reglas”. Y añade que “si el legislador hubiera deseado que la ratificación se rigiera por el mismo procedimiento que el de la designación, lo habría contemplado así en los artículos en comento”. SUP-JRC-1/2009, pp. 31-32. Esto es verdad, y por eso hemos dicho que el procedimiento se emplea “en lo que sea aplicable”.

⁵⁵² Así se ha reconocido en distintas resoluciones, por ejemplo, en SUP-JRC-391/2000, pp. 28 y ss.

⁵⁵³ SUP-JRC-1/2009, pp. 31-32.

⁵⁵⁴ *Ibidem*, pp. 27-28.

Existe otro grupo de entidades que expresamente rechazan la reelección. Lo hacen, para evitar la petrificación de los mismos funcionarios y para favorecer la periódica oxigenación de los órganos superiores de dirección a través del ingreso de *sangre nueva*, cuyas decisiones puedan cambiar las prácticas establecidas y reorientar el rumbo, cuando así se considere necesario, de las instituciones electorales. Así lo hacen Campeche, Chihuahua, el Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco y Veracruz.

Si la reelección puede darse mediante una modalidad abierta y cerrada, hay que notar que las legislaciones no suelen especificarlo, siendo las convocatorias las que generalmente se pronuncian sobre lo anterior, aún cuando la salvaguarda de los derechos de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad exigiría que fueran las leyes las que esclarecieran pormenorizadamente la cuestión.

Una excepción a lo anterior se encuentra en Jalisco, en donde expresamente se contempla que una vez finalizado el período de cada consejero electoral, incluido el del consejero presidente, éstos podrán participar por una sola ocasión en el procedimiento que determine el Congreso del Estado para la elección del o los nuevos, *en igualdad de condiciones que los demás aspirantes*.

C. Prórroga

Si se advierte la dificultad que en ocasiones se genera para llegar a un acuerdo entre los legisladores sobre quiénes deberán acceder al colegio de consejeros, aún y con las distintas cautelas que las legislaciones electorales contemplan para asegurarlo, la figura de la *prórroga* adquiere la totalidad de su significado.

En efecto, la multiplicidad de intereses que rondan la designación de los consejeros frecuentemente conduce a desacuerdos, vetos, rompimientos, pactos que toman otros intereses como criterio de negociación, etc., todo lo cual ralentiza la decisión final. Sin embargo, en un entorno en donde los consejeros salientes terminan en el ejercicio de su mandato en una fecha *cierta* y en donde se establece un plazo o un término fatal para proceder a perfeccionar la designación, resulta verdaderamente trascendente tomar cautelas adicionales ante la eventualidad, varias veces constatada, de que las cámaras no respeten los tiempos previamente establecidos.⁵⁵⁵

La cuestión no debe menospreciarse. En ocasiones el retardo puede ser de días o semanas, pero también puede ser de meses, situación que perjudica gravemente la integración de la institución electoral, la continuidad de sus trabajos y, en definitiva, el ejercicio de la función electoral. ¿Qué hacer, en consecuencia, ante la terminación del mandato del o de los consejeros sin que se haya producido la designación de los nuevos?

Es evidente que si lo anterior ocurre, el pleno del órgano superior de dirección se quedaría sin poder integrarse como lo establece la ley, lo cual le impediría, eventualmente, alcanzar el *quórum* necesario para sesionar y tomar las decisiones que competen en exclusiva al mismo. La parálisis puede ser una consecuencia real. Si a esto agregamos que los suplentes no pueden acceder a la titularidad del encargo porque sólo pueden hacerlo frente a la falta absoluta de un consejero, dentro del ámbito temporal para el que dicho funcionario fue designado, pero no para el supuesto de un período que se ha extinguido, y en donde realmente ya no existe el titular del cargo público, la situación se agrava. Y se complica aún más si la legislación, al establecer el período de duración de los consejeros, dispone expresamente que el mismo sea improrrogable.

⁵⁵⁵ El ejemplo más evidente es el de los consejeros electorales del IFE. Recordemos que el artículo cuarto transitorio del Decreto de reformas a la Constitución, obligó a la Cámara de Diputados a integrar el Consejo General en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, pero la designación tuvo que ser pospuesta, vulnerando el plazo que el órgano reformador había establecido. La designación de los tres consejeros a que se refería el propio artículo transitorio se dio hasta el jueves 7 de febrero de 2008, es decir, 55 días naturales después de expirado el plazo.

La única salida que impide lo que puede considerarse una auténtica “crisis institucional”⁵⁵⁶, y cuya esencia garantiza adecuadamente la vida institucional del órgano electoral es el establecimiento de la figura de la *prorogatio* del mandato de los consejeros electorales. Esta solución permite que una vez concluido el período para el que fueron electos, permanezcan en el cargo todo el tiempo que dure el proceso de negociación política y de designación definitiva, y hasta el momento de la toma de posesión de los consejeros que habrán de ocupar su lugar.

La figura de la *prórroga* es típica de los órganos constitucionales y está pensada justamente para salvaguardar la continuidad de su vida institucional con el objeto de evitar problemas tan graves como una eventual parálisis de sus funciones ante la falta de una adecuada integración del órgano que toma las decisiones.⁵⁵⁷ Su introducción genera como principal ventaja el aseguramiento de la continuidad institucional del órgano, pero trae igualmente aparejadas ciertas desventajas que hay que tener en cuenta; allí donde se encuentra presente suele incorporar un incentivo negativo que, en ocasiones, visto que el funcionamiento de la institución ha quedado salvada, puede propiciar que el acuerdo político no fluya dentro del ámbito temporal prefijado, demorándolo indefinidamente.

La Sala Superior ha orientado su interpretación en el sentido que hemos anotado al señalar que, derivado del principio de certeza vinculado a la integración de la autoridad electoral y de la exigencia de garantizar que ésta pueda ejercer plenamente sus atribuciones durante el período interprocesal, debe estimarse “que el ejercicio del cargo de consejero electoral designado para uno o varios procesos electorales, no termina necesariamente a la conclusión del proceso respectivo, salvo que el Congreso del Estado ya haya hecho la nueva designación; en caso contrario, los consejeros deben continuar en el desempeño del encargo, hasta que se haga la designación respectiva, para evitar la desintegración del órgano, vulnerando la eficacia de su actuación”.⁵⁵⁸

No obstante sus bondades, únicamente Colima y Michoacán han incorporado esta figura a su legislación electoral. Colima señala que si a la conclusión del período legal del cargo de consejeros electorales el Congreso no ha elegido a los sustitutos, las personas que lo vienen desempeñando continuarán en el mismo hasta que tomen posesión quienes los sustituyan. Michoacán, por su parte, dispone que los consejeros electorales permanezcan en sus funciones aunque haya fenecido su periodo o el plazo para el que fueron nombrados, sin que ello implique ratificación en el cargo, mientras no sean designados quienes deban sustituirlos.

Hidalgo estipula una cláusula que contempla la prórroga. En caso de que la terminación del cargo de consejero electoral y el nombramiento de los nuevos consejeros coincida o esté próxima a la realización de elecciones, *el cambio deberá de posponerse hasta después de las elecciones*. El ámbito de la prórroga es,

⁵⁵⁶ En 1996, la designación de los nuevos consejeros electorales del IFE estuvo aderezada por algunos de los ingredientes que hemos señalado. El transitorio tercero de la reforma constitucional de 1996, señaló: “A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos, quienes *no podrán ser reelectos*. En tanto se hacen los nombramientos o se reforma la ley de la materia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral *seguirá ejerciendo las competencias y funciones* que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”. El nombramiento se realizó por un período de 7 años, comprendido entre 1997 y 2003. Como se aprecia, la existencia de un plazo para la designación, la imposibilidad expresa de reelección de los consejeros ciudadanos, la falta de un acuerdo político en torno a los perfiles idóneos y las dudas en torno a la interpretación de la *prorogatio* establecida, llevó a algunos, en opinión de Andrade, a hablar de una “crisis constitucional”. Cfr. Andrade Sánchez, Eduardo, *La reforma política...*, op. cit., p. 95.

⁵⁵⁷ En torno a esta figura, consúltese el importante estudio de Romano, Antonio Augusto, *La prorogatio negli organi costituzionali*, Milán, Giuffrè, 1967.

⁵⁵⁸ CONSEJEROS ELECTORALES DESIGNADOS PARA UN PROCESO ELECTORAL. DEBEN PERMANECER EN SU CARGO HASTA QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DESIGNE A QUIENES DEBAN SUSTITUIRLOS (Legislación del Estado de Sonora). XXXV/2008, Sala Superior, aprobada en sesión pública celebrada el 18 de septiembre de 2008.

como se advierte, indefinido, pero por la duración de un proceso electoral puede abarcar un periodo de entre seis y doce meses.

Nayarit incorpora una solución novedosa. En caso de vacante del consejero presidente o de algún consejero electoral, en tanto el Congreso hace la designación correspondiente, es el suplente en orden de prelación el que entra en funciones.

Significativa es también la opción contemplada en Jalisco, que se encamina precisamente a evitar la prórroga. La Ley Orgánica del Poder Legislativo establece que la Asamblea, la Mesa Directiva y la comisión o comisiones responsables están obligadas a desahogar la agenda del proceso legislativo en los tiempos establecidos por la Constitución Política del Estado y la legislación aplicable; para la elección o ratificación y, en su caso, *evitar la ratificación tácita*.

2. Fórmulas de renovación

Entre las características esenciales de la reforma constitucional de 1996 destaca el apuntalamiento que se confirió a la profesionalización en materia electoral. La reforma, cuyos influjos directos y evidentes se hicieron sentir con intensidad al interior de las entidades federativas, escondió sin embargo una paradoja digna de señalar. Mientras exigió un perfil mucho más profesional para los integrantes del órgano electoral, dispuso un sistema de renovación general contrastante con la intención de la reforma.⁵⁵⁹ En efecto, la reforma avanzó un perfil mucho más cualificado para los consejeros, les confirió un período razonablemente largo de siete años, pero estableció la imposibilidad de reelección, debiendo ser sustituidos, en su totalidad, al finalizar el encargo conferido.

La solución anterior desperdició no sólo el nivel de especialización de los consejeros, sino la experiencia adquirida, el grado de profesionalismo alcanzado y los márgenes de independencia consolidados. De igual manera, puso en riesgo la actividad del Consejo General del IFE porque ante una diversa integración, todos sus miembros eran nuevos y necesitaban de un período de adaptación antes de tomar decisiones que presuponían contar con una visión general de la dinámica de la institución.

La renovación en bloque de la integración del órgano superior de dirección produce generalmente un cambio abrupto en la formación de la institución que deriva en situaciones no del todo saludables. Favorece, como se ha anotado, la pérdida de la experiencia acumulada de los consejeros; afecta la continuidad del trabajo institucional, disminuye la calidad técnica de las decisiones, impide que distintas legislaturas tengan incidencia en la composición del consejo, y dificulta los cambios en la forma de conducir a la institución. Advertir cabalmente lo anterior produjo que se exploraran otras alternativas encaminadas a corregir la decisión tomada poco más de diez años atrás.

La fórmula que se ha encontrado es la renovación *parcial* que, en nuestro entorno ha sido bautizada como renovación *escalonada* o, simplemente, como *escalonamiento*.⁵⁶⁰ Su incorporación al diseño institucional de los consejeros viene a paliar buena parte de los efectos negativos producidos por una renovación generalizada o total. Como ha señalado el Consejero Presidente del IFE, “la renovación escalonada del Consejo General corresponde a los beneficios que trae consigo la continuidad en el trabajo institucional que llevan a cabo los consejeros electorales, a la necesidad de aprovechar la experiencia acumulada en los

⁵⁵⁹ Esta exigencia de especialización se contextualiza en el trabajo de Patiño Camarena, Javier, “El Consejo General del IFE como laboratorio electoral”, *op. cit.*, p. 461.

⁵⁶⁰ *Cfr.* De Andrea Sánchez, Francisco José, “Conformación y desempeño del Consejo General del IFE bajo las reformas electorales de 2007”, en *op. cit.*, pp. 439-440.

espacios colegiados del Consejo y las comisiones, y a la inclusión permanente de las posturas y expresiones que reflejan la pluralidad que tiene la sociedad mexicana”.⁵⁶¹

Además, no puede negarse que coadyuva a generar un cambio mucho más terso que no resulta tan agresivo para la propia institución; permite un reacomodo progresivo de los grupos al interior del pleno, garantiza la continuidad de los proyectos y las decisiones tomadas, favorece que la dinámica política de las cámaras pueda proyectarse hacia el interior del órgano, trae *aire fresco* y visiones renovadas que con su actuación pueden inducir cambios estructurales y funcionales de relevancia y, adicionalmente, favorece una mayor comunicación entre la institución electoral y las corrientes de opinión social, porque indirectamente propicia que se mantengan más atentas al perfil de las personas que cada determinado tiempo habrán de ingresar al desempeño de la función electoral.⁵⁶²

El diseño, ni duda cabe, favorece la posición institucional del órgano electoral, tal y como lo ha apreciado la Suprema Corte al señalar que la independencia “se consolida con una ingeniería institucional adecuada, entre cuyos elementos es importante la previsión de la renovación escalonada de los integrantes de dichos órganos, a fin de que los periodos para los cuales son designados, no sean coincidentes con el plazo de duración de algunos de los poderes locales, lo cual de alguna forma garantiza que el nombramiento de sus miembros y el funcionamiento del órgano no sea vea influenciado por intereses de tipo partidista”. A juicio de nuestro máximo tribunal, la renovación escalonada, de la mano de la profesionalización y de la no coincidencia del período de renovación del órgano electoral con el correspondiente al Congreso local, se entremezclan para lograr un adecuado desarrollo de todas las funciones que legalmente corresponden al órgano, y su actuación conjunta se traduce en la observancia del principio de independencia y autonomía establecido para las autoridades electorales por la Constitución mexicana.⁵⁶³

Al margen de lo anterior, la renovación periódica de los consejeros y la posibilidad de emitir votos particulares imprimen su huella en el principio de *reversibilidad de las decisiones* del órgano, que se distingue por introducir un incentivo para favorecer la paulatina evolución de sus criterios de interpretación, del sentido o la orientación de sus acuerdos y resoluciones, de conformidad con el surgimiento de nuevas circunstancias que lo ameriten, y siempre bajo la exigencia de hacer públicas las razones de su proceder.⁵⁶⁴

A pesar de que la renovación *parcial* no fue una exigencia constitucional dirigida a los estados de la República, muchas de ellas incorporaron el mecanismo para obtener los beneficios que produce para los intereses superiores de su entidad, mientras que otras lo hicieron para obtener beneficios estrictamente políticos, anclados en la posibilidad de trastocar la integración de los órganos superiores de dirección y minar con ello su autonomía e independencia, como puede afirmarse fue lo que sucedió en las experiencias de Jalisco, el Estado de México, o el Distrito Federal.

Al respecto, la Sala Superior ha flanqueado una importante barrera a este tipo de actuaciones señalando que la puesta en marcha de este mecanismo no puede realizarse sobre los consejeros actualmente en funciones, porque ello “implica de suyo la infracción a la garantía de irretroactividad de la ley, prevista en el

⁵⁶¹ Valdés Zurita, Leonardo, “Las autoridades electorales: Estructura y atribuciones”, *op. cit.*, p. 348.

⁵⁶² “Debe tenerse presente –dice la Sala Superior– que la renovación parcial de un órgano superior normativo de una autoridad administrativa electoral especializada y profesional, como la prevista en dicha disposición de la Constitución local, a través de los servidores electorales que permanezcan en dicho Consejo Estatal Electoral, está dirigida a garantizar o preservar *cierta experiencia y línea de continuidad* en la dirección de los trabajos que tiene encomendados el órgano, y, en contrapartida, mediante la incorporación de los nuevos consejeros electorales tiene como objeto posibilitar que sean *revisados los criterios normativos y el ejercicio de otras atribuciones* encomendadas al órgano”–cursivas nuestras–. SUP-JRC-515/2006, SUP-JRC-527/2006 y SUP-JRC-529/2006 acumulados, p. 20.

⁵⁶³ AI 88/2008 y sus acumulados 90/2008 y 91/2008, Estado de Jalisco, *considerando quinto*, pp. 29-31.

⁵⁶⁴ Así se ha apuntado en relación a los magistrados, pero existen notables puntos de contacto que permiten realizar la analogía. *Cfr.* Astudillo, César, *Ensayos...*, *op. cit.*, p. 138.

CAPÍTULO CUARTO

artículo 14 constitucional, en perjuicio de éstos, puesto que se estarían modificando situaciones jurídicas concretas, en menoscabo de los hechos, derechos y obligaciones previstos y surgidos en la normatividad jurídica anterior”. “En este sentido —añade—, se debe señalar que igualmente se puede sostener la afectación de un supuesto derecho o situación anterior, cuando al momento de la sola entrada en vigor de la ley la situación jurídica del interesado se ha modificado de tal forma que no goza ya del derecho invocado; considerar lo contrario supondría la conculcación de los principios rectores de la materia electoral, pues no se tendría certeza en la integración de las autoridades encargadas de realizar la función estatal de organizar y calificar las elecciones locales, puesto que, en el caso concreto se estaría irrumpiendo anticipadamente con el plazo de siete años legalmente previsto para el desempeño de las funciones de los consejeros electorales, al estar implementando en la integración actual, la renovación escalonada del referido órgano electoral local”.⁵⁶⁵

El cuadro XXXIX. FÓRMULAS DE RENOVACIÓN DE LOS CONSEJEROS, constata que la mayor parte de las legislaciones electorales mantienen la renovación *total* de sus órganos superiores de dirección. Son los casos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas.

Una menor cantidad de estados han adoptado el criterio de la renovación *parcial*. Entre ellos, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Las diversas legislaciones se encargan de precisar que la sustitución escalonada se producirá cada determinado número de años. Chihuahua y Nuevo León precisan que será cada tres años.

IX. GARANTÍA ECONÓMICA

Cuando Lozano y Saccomanno expresan que “es una opinión doctrinal unánime que la independencia y la subsiguiente imparcialidad en el ejercicio de sus funciones exige una retribución económica suficiente, pues ante todo, ésta les impide estar sujetos a presiones de tipo pecuniario”, están constatando un elemento imprescindible para cualquier órgano del Estado que lleva a sus espaldas el ejercicio de una función de relevancia política.⁵⁶⁶

Derivado de la naturaleza de la función electoral y del contexto extraordinariamente político sobre el que discurre, constituye una exigencia institucional de primer orden, establecer una garantía a favor de los consejeros electorales para que puedan desempeñar sus funciones sin estar sometidos a ningún tipo de presión de naturaleza pecuniaria.

La garantía económica se manifiesta por lo regular a través de dos vertientes. Una que se puede denominar de carácter *positivo*, consistente en la determinación normativa de una retribución digna para los consejeros electorales, cuya definición de su monto esté en condiciones de reconocer el *status* de los consejeros en el contexto de los funcionarios de primer nivel de los estados de la República; que sea consecuente con la especificidad de la función y el alto nivel de especialización exigido a sus titulares, y adecuada y suficiente para cubrir razonablemente las necesidades de funcionarios públicos a los que se les pide dedicación de tiempo completo al ejercicio de la función electoral, y a quienes generalmente se les prohíbe tener una fuente de ingresos adicionales como consecuencia de su actividad profesional; exige también

⁵⁶⁵ SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008 acumulados, pp. 57 y 58.

⁵⁶⁶ Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *op. cit.*, p. 209.

que sea decorosa pero que no sea excesiva, en sintonía con la situación económica y financiera de cada estado.⁵⁶⁷

Los elementos descritos se inscriben en la lógica de sentar las bases para el establecimiento de una verdadera independencia económica que coadyuve a fortalecer la independencia política de los consejeros.

La vertiente *negativa* se encamina a asegurar a los consejeros que durante el tiempo que dure el ejercicio de su encargo, el monto de sus emolumentos no será disminuido como consecuencia de la voluntad de una persona o grupo, y que sólo de manera excepcional, y mediante una reforma que justifique su necesidad, se permitirá el ajuste a la baja de sus percepciones.⁵⁶⁸ Es ésta, y por eso la adjetivamos como negativa, la que opera propiamente en calidad de garantía de no disminución o de irreductibilidad de remuneraciones, porque asegura que la actuación y el desenvolvimiento de los consejeros, y el sentido u orientación de sus decisiones no se vean afectados ante el temor de que, en represalia, sus ingresos vengan disminuidos por los congresos o por las distintas haciendas estatales.

Esta vertiente trata de asegurar que la actuación institucional de los consejeros transite en un entorno de serenidad que permita tomar las decisiones técnicamente más acertadas para la organización eficiente del proceso electoral.

La garantía en comento tiene una notable vinculación, como lo ha hecho notar la Sala Superior, con el artículo 5º, párrafo primero, de la Constitución mexicana, en la medida en que protege el “producto del trabajo, al disponer que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial y que la cuantía de los salarios no puede ser variada durante la vigencia de los presupuestos”. Por ello, en opinión de la propia Sala, la pretensión de disminuir las remuneraciones de consejeros no puede prosperar, ya que si fueron designados en un momento anterior, y desde entonces se determinó el monto de sus percepciones, esa estipulación “constituye un derecho que desde ese momento ingresó en su esfera jurídica y cuyos efectos se producen de manera continuada, razón por la cual no pueden ser reducidas en forma alguna con motivo de una nueva norma sin contravenir la garantía consagrada en el artículo 14, de la Constitución Federal”.⁵⁶⁹

El cuadro XL. GARANTÍA ECONÓMICA (I) expone la información que permite advertir quién estipula el monto de los emolumentos de los consejeros, bajo qué cánones y en torno a qué garantías. Aguascalientes, Baja California Sur, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Yucatán dejan a sus propios institutos electorales la capacidad de definir dichos ingresos. En Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit y Querétaro, la determinación se deja al presupuesto de egresos.

En torno a la calidad de la remuneración, Campeche, Coahuila y Yucatán subrayan que deberá ser “adecuada e irrenunciable”. El Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz homologan el salario de los consejeros al de los magistrados del Poder Judicial. En Baja California, Guanajuato, Guerrero y Nayarit se contempla una dieta de asistencia. Mientras que en Aguascalientes, Colima, Nuevo León y Zacatecas el monto de la retribución se cuantifica en salarios mínimos. Significativo resulta el caso de Guerrero, ya que a cada sesión de Consejo se convoca al primer suplente para cubrir las eventuales faltas temporales de los consejeros, situación que conduce contemplar dentro del presupuesto la dieta de asistencia correspondiente para dicho consejero.

⁵⁶⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, op. cit., p. 279

⁵⁶⁸ Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, op. cit., p. 209.

⁵⁶⁹ SUP-JDC-31/2009, SUP-JDC-32/2009, SUP-JDC-33/2009, SUP-JDC-34/2009, SUP-JDC-35/2009, SUP-JDC-36/2009 y SUP-JDC-37/2009 acumulados, pp. 48-49.

CAPÍTULO CUARTO

Como hemos advertido, el monto de los emolumentos debe tomar en cuenta que la función electoral, en la mayoría de los estados, requiere consejeros de tiempo completo, hecho que les exige dedicarse en exclusiva a la función, sin la posibilidad de tener ingresos extraordinarios. En este sentido, tal y como se presenta en el cuadro XL. GARANTÍA ECONÓMICA (II), la mayor parte de los estados prohíben expresamente que durante el tiempo de su encargo tengan un empleo, cargo o comisión remunerados, con excepción de aquellas actividades que se vinculen con la docencia, la investigación, la ciencia, la cultura, la beneficencia, siempre que por ello no reciban emolumento alguno.

Son pocos los estados que permiten ingresos privados, en forma de percepciones derivadas de la práctica libre de la profesión, de regalías, de derecho de autor o publicaciones, pero al consentirlo, tratan de salvaguardar que no conculquen la independencia, autonomía y objetividad del consejero, tal y como se prevé en los casos de Baja California, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Quintana Roo y Zacatecas.

Finalmente, los estados de Coahuila, Morelos, Tlaxcala, Querétaro y Yucatán perfilan de mejor manera la garantía que nos interesa, porque son los únicos que disponen expresamente que la remuneración que perciban los consejeros electorales *no podrá ser disminuida durante el periodo para el cual fueron designados*.

Morelos contempla una situación excepcional al determinar que las retribuciones percibidas por el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo, estarán previstas en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, y *por ningún motivo* se incrementarán sus emolumentos durante el ejercicio fiscal respectivo. San Luis Potosí, por su parte, determina que la retribución de estos funcionarios será estipulada por el pleno del Consejo, y *en ningún caso* podrá ser superior a la retribución media nacional que resulte para cargos idénticos o similares de los organismos o institutos electorales de las entidades federativas.

X. INCOMPATIBILIDADES

No cabe duda que al determinar una mayor o menor cantidad de requisitos objetivos o subjetivos para ser consejero electoral, y al analizar el contenido de cada uno de ellos, es posible tener una idea aproximada del grado de independencia, imparcialidad y objetividad que podrá alcanzar el órgano electoral en su conjunto y los funcionarios electorales que participan en su integración.

Para hacer realidad las exigencias derivadas de los atributos señalados es común que las legislaciones electorales establezcan un régimen de incompatibilidades dirigido, entre otras cosas, a subrayar la inelegibilidad de personas con características que pudieran afectar la posición y el funcionamiento del órgano electoral; a garantizar que los consejeros se dediquen de tiempo completo y de manera exclusiva al ejercicio de la función; y a evitar que una vez fuera del cargo, puedan utilizar en su provecho los conocimientos y la experiencia adquiridas en el ejercicio de la función.⁵⁷⁰

No obstante, la figura de las incompatibilidades goza de una trascendencia mayor, pues desde sus orígenes y hasta hoy, como nos recuerda acertadamente Cárdenas, se le concibe como una institución “inserta en el marco de división de poderes como medio para salvaguardar una efectiva distinción entre los mismos”; de ahí que haya sido ideado como un mecanismo encaminado a evitar las interferencias e invasiones de unos poderes públicos respecto de otros.⁵⁷¹

⁵⁷⁰ Importantes argumentos sobre el régimen de incompatibilidades y su función, a pesar de estar referidos a los jueces constitucionales en Lozano Mirelles, Jorge y Saccomanno, Albino, *op. cit.*, pp. 193 y ss. También, aunque dirigido a los magistrados constitucionales de las entidades federativas de nuestro país, Astudillo, César, *Ensayos...*, *op. cit.*, pp. 104-105.

⁵⁷¹ Cárdenas, Jaime, *Poderes fácticos...*, *op. cit.*, p. 44.

Generalmente, los requisitos que el legislador contempla para acceder al cargo de consejero tienen un carácter positivo, en tanto son expectativas a satisfacer; pero adicional a ello “establece una serie de supuestos negativos que impiden la designación... y respecto de los cuales establece una específica temporalidad, la que debe entenderse aplica a todos por igual”.⁵⁷² Esto quiere decir que estamos en presencia de incompatibilidades que por un lado conducen a la inelegibilidad de una persona, y que por el otro son superables, en tanto relativas, por estar sujetas a un ámbito temporal determinado. No podría ser de otra manera; erigir incompatibilidades absolutas conduciría muy seguramente a vulnerar diversos derechos fundamentales, entre los cuales estarían los de igualdad y los de participación política.

Si entre sus premisas destaca la pretensión de fortalecer la cualidad técnica y profesional de los consejeros, hay que subrayar que existen legislaciones que caminan en sentido contrario al hacer elegibles a quienes aparecen con un perfil político en el pasado inmediato, por haber estado vinculados a un conjunto de funciones de naturaleza política (a un partido político, su dirigencia, a un determinado cargo gubernamental por elección o por designación, etc.).

En términos generales, el cuadro XLI. REGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES, da cuenta de los tipos de incompatibilidades que las legislaciones electorales de las entidades federativas establecen, y que llevan la intención de inhabilitar a una persona para ser sujeto pasivo de la nominación al cargo de consejero.

El régimen de incompatibilidades se puede diferenciar y clasificar en función del ámbito temporal en que genera sus consecuencias jurídicas. Igualmente, en relación con los objetivos que se desean perseguir con su establecimiento. Al respecto debemos recalcar que existen incompatibilidades:

1. *Prefuncionales*

Son incompatibilidades *prefuncionales* aquellas que se encaminan a asegurar, en el campo subjetivo, la independencia, imparcialidad y objetividad de quienes conforman el colegio de consejeros, y en el objetivo, por supuesto, la del propio órgano electoral.⁵⁷³

Los supuestos contemplados en este tipo de incompatibilidad, miran hacia el *pasado*. Su intención se dirige a impedir que la persona nominada haya estado vinculada por un período de tiempo determinado al ejercicio de cargos de naturaleza pública o política. Con ello, se trata de salvaguardar la calidad imparcial de los consejeros, protegiendo al mismo tiempo los principios constitucionales rectores de la función y las normas de la legislación electoral local que los expresan.⁵⁷⁴ Su establecimiento, además, genera una diferencia entre los integrantes de los órganos superiores de dirección de las instituciones electorales de-

⁵⁷² SUP-JRC-232/2001, pp. 30 y ss. En otra resolución la Sala Superior se ha referido a la *ratio* de este régimen. Ha dicho que “para garantizar las mínimas condiciones de imparcialidad, independencia y objetividad entre los integrantes del órgano electoral encargado de organizar las elecciones, así como la autonomía en su funcionamiento, tanto el constituyente como el legislador ordinario, en los ámbitos federal y local, han normado diversas hipótesis, como las de establecer algunos requisitos de naturaleza negativa que deben acreditar los aspirantes a ocupar un cargo en el órgano encargado de organizar las elecciones”. SUP-JRC-446/2003, p. 32.

⁵⁷³ Se utiliza, por su claridad, la terminología usada en relación a los jueces constitucionales por Ruggeri, Antonio y Spadaro, Antonio, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 3ª. ed., Turín, G. Giappichelli, 2004, p. 46.

⁵⁷⁴ La Sala Superior ha sostenido al efecto que el principio de imparcialidad reiterado a nivel local “irradia con una intensidad mayor la exigencia de su cumplimiento, al exigir que *los funcionarios del organismo autónomo* deban cumplir requisitos que garanticen la eficacia de dicho principio”. Adicionalmente, ha puntualizado los ámbitos dentro de los cuales dicho principio ejerce sus efectos: **1.** El propio consejo electoral, además de supervisar que los órganos del instituto se ajusten a tales principios, en sí mismo, debe regirse por tales principios, porque la disposición se refiere a todo el organismo electoral local, lo cual, desde luego, incluye al mismo consejo. **2.** Los consejeros electorales que, en lo individual, ejercen esa función, como integrantes del órgano deben conducirse con observancia de tales principios, para garantizar semejante funcionamiento del órgano. **3.** En consecuencia, los ciudadanos sobre los cuales puede recaer ese cargo, deben conducirse con apego a los principios de independencia, objetividad, e imparcialidad. SUP-JRC-25-2007, pp. 72-73.

bido a que, desde 1996, el sistema electoral mexicano ha intentado diferenciar la calidad de ciudadanos apartidistas bajo la que se presentan los consejeros, exigiendo que no ostenten “la calidad de simpatizantes partidistas con una actividad preponderante en la organización y funcionamiento de un partido político, pues para éstos reservó la calidad de representantes partidistas dentro de este tipo de órganos”.⁵⁷⁵

Entre los cargos incompatibles con la función de consejero destacan los de elección popular, en donde por lo general se impide que el candidato a consejero sea senador, diputado federal o local, gobernador, presidente municipal o regidor.

De manera general se encuentran impedidos quienes han emanado de un nombramiento, dentro de los cuales destacan los cargos de secretario de estado, subsecretario, oficial mayor, procurador general de justicia del estado; algunas legislaciones son más omnicomprendivas y requieren no haberse desempeñado como funcionario de la Federación, del estado o del municipio.⁵⁷⁶

La intención de hacer incompatibles estos cargos no es otra que la de impedir que personas vinculadas a alguna “instancia gubernamental con funciones de mando y atribuciones de poder, puedan ejercer alguna influencia dentro del órgano electoral al que compete el ejercicio de la función de organizar las elecciones”;⁵⁷⁷ recordemos que algunos de esos cargos, como oportunamente lo ha evidenciado la Sala Superior, “por su alta jerarquía o por su autoridad o capacidad de decisión y mando, podrían tener alguna ventaja indebida respecto de los demás aspirantes”.⁵⁷⁸ De conformidad con las distintas legislaciones, las incompatibilidades no se refieren “a los servidores públicos de manera genérica, sino que restringe el universo de aplicación a aquellos que se encuentren en ejercicio de autoridad”.⁵⁷⁹

El expediente de los impedimentos tiene la intención de disuadir también la elegibilidad de personas vinculadas a cargos de naturaleza eminentemente política, debido a la afectación que produciría a la autonomía, independencia, objetividad e imparcialidad con la que los consejeros deben conducirse, ya que cabe presumir, como señala la Sala Superior, “que quienes han sido dirigentes de un determinado partido político o quienes han sido postulados como candidatos del mismo, guardan una relación o vínculo que pudiera poner en duda la imparcialidad con que deben conducirse”.⁵⁸⁰

La totalidad de las legislaciones electorales señalan al respecto que no podrán elegirse quienes hayan ostentado cargos de dirección dentro de la organización de un partido político a nivel nacional, estatal o municipal. La trascendencia de esta prohibición ha hecho que se considere prudente establecer el impedimento dentro de un periodo de tiempo sustancialmente amplio. Por ejemplo, la legislación del Estado de Jalisco comprende un periodo que abarca los últimos cinco años anteriores a la designación.

La Sala Superior, al interpretar una norma de iguales características, ha ampliado el concepto de dirigentes partidistas, al sostener que bajo esa acepción “deben entenderse todos aquellos ciudadanos que al interior de un partido tengan funciones directivas, quienes ejecutan actos en nombre del partido con

⁵⁷⁵ Esto como consecuencia de adoptar la segunda de las siguientes intelecciones: “a) En una primera, nominal o formal, la ley remitiría a la normatividad partidista para determinar quiénes son los *dirigentes*. b) Una intelección material, conforme la cual, lo dispuesto por el legislador estatal tiene un sentido completo en sí mismo, sin necesidad de acudir a la normatividad partidista para determinar qué se entiende por dirigentes, y en este se incluye a aquellos militantes que tienen un papel o función preponderante o fundamental en la organización y defensa de los principales intereses partidistas, con independencia de la nominación estatutaria”. *Ibidem*, p. 74.

⁵⁷⁶ La Sala Superior ha determinado que “el hecho de que no se prevea expresamente el requisito consistente en no ser servidor público del Estado, de la Federación o de los municipios en ejercicio de autoridad, a menos que se haya separado de su encargo noventa días antes de su designación..., ello no supone una violación a los principios de autonomía, imparcialidad e independencia”. *Cfr.* SUP-JRC-168/2008, pp. 54 y 25.

⁵⁷⁷ SUP-JRC-232/2001, pp. 30 y ss.

⁵⁷⁸ SUP-JRC-446/2003, p. 32.

⁵⁷⁹ *Ibidem*, p. 36.

⁵⁸⁰ SUP-JRC-540/2003, p. 60.

la intención de guiarlo hacia la consecución de determinado fin, que dan reglas de conducta para el manejo del partido o lo aconsejan, o bien actúan en su nombre de manera trascendental en las decisiones partidistas”.⁵⁸¹ “Para efectos de la prohibición atinente, dentro de los cargos de dirección a que se refiere la misma, se encuentran inmersos todos aquellos cargos en que, independientemente de que correspondan a un órgano autónomo o no, se tomen decisiones que dirijan el rumbo del partido”.⁵⁸²

Es importante advertir también que este tipo de norma “se refiere al desempeño de cargos de dirección nacional o estatal y no a una simple militancia”, por lo cual cabría la posibilidad de que una persona con una militancia efectiva y activa estuviera habilitado para ejercer el encargo, lo cual pondría en riesgo los principios que rigen la función electoral.⁵⁸³ Para atajar esta posibilidad, algunas legislaciones (Querétaro y Tlaxcala, por ejemplo) hacen más drástica la prohibición, al señalar que los candidatos no podrán ser militantes de un partido, dentro de un tiempo determinado.

El tipo de incompatibilidad a que nos venimos refiriendo no es menor, porque de conformidad con la interpretación de la Sala Superior, la exigencia de garantizar la objetividad e imparcialidad de los consejeros impone que la misma se extienda hacia quienes integren un órgano partidista bien en su calidad de propietarios o de suplentes.⁵⁸⁴

Dentro de este mismo contexto partidista, la gran mayoría de las legislaciones electorales señalan la incompatibilidad de aquél que haya sido postulado a un cargo de elección popular por un partido político dentro de cierto número de años (por ejemplo Jalisco o Yucatán) o dentro de los últimos procesos electorales (por ejemplo Nayarit).

Finalmente, distintos estados estipulan que tampoco puedan ser designados quienes se encuentren ligados al ejercicio de un culto religioso determinado, a menos de que se separen de él con cierta antelación. Esta prohibición, que por cierto no se encuentra establecida para los consejeros del IFE, representa una derivación del principio de laicidad del Estado, y tiene por objeto que el consejero electoral no ponga en riesgo su objetividad por su pertenencia al estado eclesiástico, a asociaciones religiosas, o por las creencias religiosas de las que sea portador.

Los cargos enunciados, por su método de elección o designación, por su ámbito de ejercicio, o por sus implicaciones, presuponen la eventual cercanía del candidato a consejero electoral con el gobierno en turno, con los partidos políticos, sus candidatos, con intereses políticos o con concepciones religiosas muy concretas. Por ende, al establecer estos supuestos de incompatibilidad se trata de impedir que la institución electoral se integre con miembros que tengan méritos políticos exclusivamente, que su nominación sea producto de la retribución por favores políticos del pasado o, incluso, que su actuación institucional pueda desarrollarse al margen de las exigencias de independencia, imparcialidad y objetividad.

Es notorio, por lo que acaba de señalarse, que las legislaciones electorales dan prioridad al perfil técnico de los candidatos, en perjuicio de quienes ostentan un perfil político. No obstante, no debe perderse de vista que la restricción es únicamente parcial, pues regularmente está sujeta a un *ámbito temporal* definido fuera del cual son plenamente elegibles quienes hayan ejercido alguno de los cargos contenidos en la norma. No es posible inferir una regla general sobre los períodos exigidos para la separación porque esto depende de cada una de las causas de incompatibilidad. Sin embargo Morelos, por ejemplo, exige siete años en la separación dentro de cada una de ellas. Puebla contempla seis años y Jalisco cinco. En Nayarit y Nuevo León se requieren tres y cinco años para distintos requisitos.

⁵⁸¹ SUP-JRC-18/2008, p. 130.

⁵⁸² SUP-JRC-118/2005, pp. 101 y ss.

⁵⁸³ *Ibidem*, pp. 86 y 87.

⁵⁸⁴ *Ibidem*, pp. 101 y ss.

En este aspecto, cabe preguntarse si los distintos períodos de tiempo son lo suficientemente largos para salvaguardar a cabalidad la exigencia de independencia del consejero, y si la restricción basada en los antecedentes públicos o políticos de los candidatos es razonable. Los consejeros electorales, lo hemos dicho al inicio de este capítulo, deben caracterizarse entre otras cosas por su particular sensibilidad política y visión de Estado; no obstante, es necesario ponderar si estos atributos sólo se obtienen al haber ejercido una actividad vinculada con la política, o si es posible adquirirlos de otra manera.

De todas formas, el estar frente a una actividad eminentemente técnica y profesional, guiada por una actuación regida por los principios de independencia e imparcialidad justifican las restricciones y los períodos que se establecen. Aún así, el perfil más o menos político con el que puedan presentarse algunos consejeros se encuentra inexorablemente atemperado por la dinámica plural de un órgano que por su *colegialidad* debe ser la más fiel expresión de la multiplicidad de géneros, perfiles, edades, ideologías y formas de concebir la función electoral y los procesos democráticos.

2. Funcionales

Las incompatibilidades *funcionales*, en cambio, se desinteresan por el pasado y centran su atención en el *presente*. Son incompatibilidades que se dirigen a generar funcionarios electorales profesionales y de tiempo completo, y para conseguirlo establecen su dedicación exclusiva al ejercicio de la actividad estatal encomendada, prohibiendo, por tanto, el ejercicio de cualquier actividad diferente mientras esté vigente su nombramiento, salvo excepciones muy específicas.⁵⁸⁵

En el contexto de este tipo de incompatibilidades, en lugar de profesionalización Nieto prefiere hablar de “idoneidad primaria de sus funciones” para referirse al conjunto de impedimentos laborales que la legislación impone a los consejeros electorales, cuya intención no es la proscripción definitiva de percibir ingresos diversos, sino la de garantizar la dedicación de tiempo completo al desempeño de sus actividades electorales, lo que le permite atender integralmente las funciones de dirección del órgano electoral correspondiente.⁵⁸⁶

La mayoría de las legislaciones electorales prevé este tipo de incompatibilidades. Los órganos electorales, recordemos, son instituciones permanentes del Estado, hecho que genera que sus principales funcionarios públicos tengan la obligación de dedicarse en exclusiva al ejercicio de su función. El cargo se equipara con bastante frecuencia al de distintos funcionarios de primer nivel dentro del Estado, lo cual repercute en que sus emolumentos económicos sean generalmente razonables, sin que exista la posibilidad de ser disminuidos durante su encargo, lo cual tiene la intención de que se dediquen en plenitud al ejercicio de la actividad electoral.

De forma casi generalizada, las legislaciones electorales de los diversos estados de la República obligan a los consejeros a dedicar su actividad exclusiva al ejercicio del cargo, vetando la posibilidad de asumir empleo, cargo o comisión adicionales, o prestar servicio profesional alguno en la administración pública.

⁵⁸⁵ Esta es la justificación ofrecida por la exposición de motivos de la reforma electoral de 1996, que impuso a los consejeros electorales del IFE la imposibilidad de desempeñar otro empleo, cargo o comisión, con excepción de las ejercidas en representación del consejo y en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, siempre que no fueran remuneradas. Cfr: “Exposición de motivos de la reforma constitucional”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, tomada de Pérez Fernández del Castillo, Germán, Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz-Santana, Héctor (comps.), *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, Cámara de Diputados, Senado de la República, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 705. Al respecto, Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 55. Para Fernández Ruiz, la incompatibilidad “se entiende como la prohibición de que un mismo sujeto desempeñe dos empleos o cargos distintos simultáneamente”, véase, *Poder Legislativo, op. cit.*, p. 267.

⁵⁸⁶ Nieto, Santiago, *Interpretación y argumentación...*, *op. cit.*, p. 75.

Entre las excepciones destaca el Estado de Jalisco, que permite a los consejeros desempeñar otro empleo, cargo o comisión, siempre y cuando no implique subordinación, ya sea directa o indirecta, hacia persona alguna o entidad pública o privada que pueda lesionar el desempeño de su cargo, conforme a los principios rectores de la función electoral. Morelos parece acceder a lo mismo, en tanto dichas actividades no impidan a los consejeros el ejercicio expedito de sus funciones.

Es igualmente común que no se permita tener ingresos extraordinarios como consecuencia del ejercicio de otros cargos, empleos o comisiones; a pesar de ello, el Estado de México, Oaxaca y Quintana Roo permiten excepcionalmente a los consejeros recibir percepciones derivadas de la docencia, regalías, derechos de autor o publicaciones, siempre que no se afecte la independencia, autonomía, imparcialidad y equidad que debe regir el ejercicio de su función.

Las únicas actividades que están constitucionalmente permitidas, parafraseando a Cárdenas⁵⁸⁷, son las docentes y académicas, o aquellas vinculadas con asociaciones docentes, científicas, culturales, artísticas, de investigación o de beneficencia, siempre que sean a título honorario, sin que se pueda percibir por ello ningún tipo de salario, tal y como se estipula, por ejemplo, en Campeche, Chiapas, Jalisco y el Distrito Federal.

Visto lo anterior, se comprende por qué, en opinión de la Suprema Corte, este tipo de incompatibilidades fue establecido con el propósito de “garantizar la independencia, imparcialidad, autonomía y profesionalismo de los Consejeros, para que en la organización de las elecciones locales operen los principios rectores de la función electoral”.⁵⁸⁸

3. *Postfuncionales*

Las incompatibilidades *postfuncionales* son aquellas restricciones a la libertad profesional de los consejeros que ejercen sus efectos una vez que han concluido su mandato.

De manera general, disciplinan la posición de los consejeros una vez que su mandato ha expirado, previendo cierto tiempo de abstención para poder ejercer algún tipo de profesión, acceder a un cargo de naturaleza pública o postularse a un cargo de elección popular. Su finalidad se dirige a salvaguardar la imparcialidad, objetividad, independencia, e incluso la credibilidad del órgano electoral, al impedir que un consejero pueda favorecerse directamente a partir de la posición ocupada.

Trata también de impedir que los consejeros puedan beneficiarse en el futuro inmediato de la información electoral o jurídica privilegiada a la que tuvieron acceso al amparo de su función, sobre todo cuando tienen la expectativa de ingresar de lleno al ámbito político electoral, principalmente como candidatos a cargos de elección popular.⁵⁸⁹ En esencia, busca evitar futuros conflictos de intereses.⁵⁹⁰

Son incompatibilidades relativas que regularmente ejercen sus consecuencias jurídicas dentro de un periodo de tiempo determinado, al término del cual la misma se desvanece. Es así porque en los hechos restringen la libertad de ejercicio de una profesión o el acceso al ejercicio del voto pasivo y por lo tanto no pueden ser ilimitadas.

⁵⁸⁷ Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 116.

⁵⁸⁸ CONSEJEROS DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO. NO ESTÁN SUJETOS A UNA RELACIÓN DE NATURALEZA LABORAL. *Op. cit.*

⁵⁸⁹ Al respecto, De Andrea Sánchez, Francisco José, “El Consejo General del IFE...”, *texto inédito*, p. 13.

⁵⁹⁰ Una aproximación al significado de estas incompatibilidades, referidas a los jueces constitucionales, se encuentra en Scagliarini, Simone, “Le incompatibilità successive al mandato di giudice costituzionale tra indipendenza della Corte e libertà dei giudici emeriti”, en A. Anzon, G. Azzariti y M. Luciani (a cura di), *La composizione...*, *op. cit.*, pp. 235 y ss.

CAPÍTULO CUARTO

Las legislaciones electorales suelen poner atención a este tipo de prescripciones; algunas restringen la posibilidad de que un consejero, por ejemplo, pueda postularse dentro de ciertos años posteriores al de la conclusión de su mandato, a un cargo de elección popular en el ámbito federal o estatal (Distrito Federal, Morelos).

Unas más tratan de evitar que los consejeros pasen a formar parte de la administración pública del estado, prohibiendo que durante determinado tiempo puedan ocupar cargos públicos de primer y segundo nivel al interior de la administración estatal o municipal (por ejemplo Baja California); otras veces intentan evitar que los consejeros obtengan posiciones dentro de cualquier dependencia, entidad u órgano de los Poderes Legislativo y Judicial (Campeche). Incluso existen legislaciones que son más puntuales e impiden a los consejeros ocupar cargos en los poderes públicos o en las administraciones municipales en cuya elección hayan participado de manera directa, siempre dentro de cierto tiempo (Nuevo León, Sonora).

Existen entidades que no hacen distinción entre estas actividades y de manera general impiden que los consejeros puedan ocupar cargos dentro de los poderes públicos del estado y del poder público municipal (Estado de México). Otras, al contrario, hacen una puntual distinción entre los cargos públicos y los de elección popular (Jalisco).

Para impedir que los consejeros puedan beneficiarse de la información que poseen, existen legislaciones como las de Morelos, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán que expresamente les prohíben utilizar en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que dispongan en razón de su cargo, así como divulgarla sin autorización de la institución electoral. De no hacerlo, incurren evidentemente en responsabilidad.

XI. INVIOLABILIDAD DE VOTO Y OPINIÓN

En el contexto del régimen de garantías dirigidas a salvaguardar la posición de los consejeros electorales, la *inviolabilidad de voto y de opinión* adquiere un lugar central. Su propósito es el de subrayar que los funcionarios electorales no podrán ser perseguidos o reprendidos ni por el sentido o la orientación de sus votos, ni por las opiniones expresadas en el ejercicio de la función electoral.⁵⁹¹

La inviolabilidad constituye un *privilegio* que se origina en el entorno parlamentario, pero que paulatinamente se va extendiendo hacia un conjunto de sujetos a los que el ordenamiento jurídico dispensa una protección especial para que puedan tener una libertad de expresión reforzada principalmente dentro de contextos políticos.⁵⁹²

Es por todos conocido que las decisiones del órgano de dirección superior se toman a partir del voto de los consejeros electorales, los únicos que dentro de un pleno integrado de forma tripartita o bipartita (dependiendo de si se integran con consejeros electorales, consejeros del poder legislativo o representantes de los partidos políticos) tienen derecho a decidir el sentido de las decisiones; por esta singularidad, resulta muy conveniente proteger la deliberación y el sufragio, pues de esta manera se les libera de cualquier presión externa que pudiera condicionar su orientación.⁵⁹³

⁵⁹¹ “En el contexto del derecho parlamentario, se considera a la *inviolabilidad* como aquella prerrogativa personal de los senadores y diputados, que los exime de responsabilidad por las manifestaciones que éstos hagan, así como por sus votos en el cuerpo colegislador”. Vid. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, voz “Inviolabilidad parlamentaria”, *Diccionario Universal...*, op. cit., pp. 381-382.

⁵⁹² González Oropeza, Manuel, “Comentario al artículo 61”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política...*, 19^o ed., op. cit., pp. 106 y ss.

⁵⁹³ Un análisis de la forma de sufragar de los consejeros electorales del IFE, en el período 1996-2006, con el objetivo de ver su orientación se encuentra en Estévez, Federico, Magar, Erick y Rosas, Guillermo, “IFE: La casa de la partidocracia”, *Nexos*, disponible

De conformidad con lo anterior, la garantía de inviolabilidad ejerce su ámbito de influencia en una doble vertiente; primero, en una vertiente *subjetiva*, ya que representa la contraparte del privilegio concedido a los consejeros para que dentro de los asuntos de su competencia expresen en libertad lo que piensan y estén en condiciones de votar en consecuencia, sin el temor a ser reprendidos o reconvenidos;⁵⁹⁴ aparte, cuenta con una relevante dimensión *institucional*, pues al servir a los sujetos que conforman un órgano colegiado que toma sus decisiones a partir de procesos deliberativos (en pleno o en comisiones), la inviolabilidad en realidad protege la libre formación de la voluntad, el funcionamiento y la integridad misma de la institución electoral.⁵⁹⁵

La inviolabilidad otorga una garantía semejante a la que se confiere a los parlamentarios para que puedan ejercer a cabalidad una función que tiene un gran componente deliberativo. Sin embargo no es, al margen de lo que pudiera pensarse, una garantía de protección absoluta. Únicamente protege las expresiones y decisiones emitidas por los consejeros en el ejercicio de la función que constitucionalmente tienen asignada, lo cual quiere decir que todas aquellas que se realicen al margen de ella, en su calidad de ciudadanos comunes, no están amparadas por la inviolabilidad.⁵⁹⁶

La Suprema Corte recientemente delimitó la inviolabilidad parlamentaria y llegó a una conclusión similar; sostuvo que ésta cobra su eficacia únicamente cuando los senadores y diputados emiten opiniones en el desempeño de sus encargos, lo que significa que no se encuentran protegidos en cualquier momento o ámbito en que las emitan.⁵⁹⁷

A pesar de ser una garantía de suma relevancia por la naturaleza de la función electoral y porque el sentido de los votos puede favorecer los intereses de unos partidos y candidatos, perjudicando los de otros, al hacer la revisión de las legislaciones estatales se constata que ni las constituciones ni las leyes electorales incorporan la *inviolabilidad de voto*.

No obstante, es posible señalar que una de las manifestaciones de la inviolabilidad se encuentra en el reconocimiento del derecho a formular votos particulares, como sucede, por ejemplo, en Chiapas, Coahuila, Jalisco, Tabasco y Zacatecas, porque permite a los consejeros electorales expresar abiertamente su particular postura sobre un asunto, argumentar y contra argumentar, disuadir y convencer, y en caso de que la votación les sea desfavorable, disentir del criterio mayoritario, articular un voto individual (o de minoría) y expresar públicamente las razones de su disenso sin que el mismo le acarree ningún reproche jurídico. Los votos particulares producto de esta libertad de opinión y de voto, no deben desdeñarse en la medida en que representan un instrumento relevante para la vida de las instituciones electorales, ya que generalmente son la raíz de futuras decisiones que con frecuencia cambian la orientación de la tomada precedente.⁵⁹⁸

La *inviolabilidad de opinión* tampoco se encuentra formulada como una garantía expresamente incorporada a favor de los consejeros. En la mayoría de las entidades, empero, el contenido de esta garantía se

en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=291>

⁵⁹⁴ Así se determina en Astudillo, César, *Ensayos...*, *op. cit.*, pp. 101 y 148. Si bien referida a la garantía de inviolabilidad de los magistrados.

⁵⁹⁵ Una opinión similar, pero dirigida a la inviolabilidad parlamentaria se encuentra en De Andrea Sánchez, Francisco José, *Diccionario de Derecho Parlamentario*, 2ª. ed. México, Cambio XXI Fundación Mexicana, 1993, p. 165. En idéntica dirección, véase, *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Novena época)*, 2ª. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, pp. 232-234.

⁵⁹⁶ Sobre esta vertiente de la inviolabilidad y su vinculación con el derecho fundamental a la libertad de expresión y con el principio de imparcialidad, véase a Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 116 y ss.

⁵⁹⁷ Amparo en revisión 27/2009; versión estenográfica de la sesión del pleno de 22 de febrero de 2010.

⁵⁹⁸ En ocasiones, las legislaciones electorales contemplan el voto particular dentro de determinado tipo de actuaciones. En Jalisco y Tabasco, por ejemplo, los consejeros pueden emitirlo en el contexto de un procedimiento administrativo sancionador respecto de algunos funcionarios electorales.

puede derivar de manera *implícita* al advertir la forma como las Constituciones protegen la libertad de expresión de los funcionarios estatales de primer nivel. Se reproduce así un elemento establecido a nivel federal que al compatibilizar el contenido de los artículos 6º y 61, excluyen la manifestación de las ideas como causa de juicio político. De ello deriva, como afirma Cárdenas, que “una declaración de un consejero, si no está violando los límites del artículo 6º constitucional, o la legislación secundaria, no lo hace responsable en forma alguna”.⁵⁹⁹ Esta protección se estipula, por ejemplo, en Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, según podemos observarlo en el cuadro XLII. INVOLABILIDAD DE VOTO Y OPINIÓN.

En otras, dicha libertad se encuentra dispuesta al interior de un supuesto de responsabilidad administrativa de los consejeros, en particular aquella que sanciona las opiniones públicas sobre asuntos de su conocimiento, cuando implique prejuzgar sobre ellos. La fórmula que se acaba de expresar contiene evidentemente un principio constitucional que protege las expresiones de los consejeros sobre aquellas cuestiones que les compete conocer cuando no impliquen prejuzgar sobre su orientación. De esta manera se encuentra expresado el principio en los casos de Aguascalientes, Baja California, Jalisco y Tabasco, por ejemplo.

Es destacable el caso de Sinaloa, que señala que para garantizar la independencia, objetividad e imparcialidad de los consejeros ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, *deberán abstenerse* de emitir públicamente juicios de valor en favor o en contra de candidatos o partidos políticos. Una norma de esta naturaleza busca, evidentemente, que la opinión emitida no tenga un contenido eminentemente político que manifieste cierta preferencia por partido o candidato alguno porque ello pondría en riesgo su calidad de árbitro imparcial. Jalisco, en un ámbito aproximado al que estamos tratando, prohíbe la divulgación de la información reservada o confidencial en manos de los consejeros en razón de su cargo, salvo cuando la utilicen dentro del ejercicio de sus funciones.

El asunto no es menor, sobre todo si se advierte que este tipo de funcionario electoral, interesado naturalmente en los asuntos públicos, una vez culminado su encargo, o antes incluso, goza de determinadas facilidades para ingresar al ámbito gubernamental, en calidad de miembro de un gabinete, o al ámbito partidista, en calidad de representante popular.⁶⁰⁰

En su calidad de garantes del desarrollo democrático, no hay duda de que deben de participar en debates relacionados con la vida política de sus respectivas entidades. No obstante, existe plena justificación para establecer ciertas limitaciones a su capacidad de expresión, pues como agudamente destaca De Andrea, los consejeros podrían ampararse en esta libertad de opinión y en la vinculación temática de sus opiniones con la función que desempeñan para “<invadir> sutil y hábilmente terrenos netamente políticos” para, en realidad, canalizar “a la opinión pública nacional e internacional programas y plataformas político-electorales incipientes que serían ampliadas y profundizadas en algunos años más”.⁶⁰¹

Más allá de que dichas limitaciones sean explícitas o no, lo cierto es que los consejeros deben ser sumamente *cautos* al ejercer su libertad de expresión cuando la misma pueda afectar la confianza en su posición de terceros independientes, imparciales y objetivos. En ello no importa si se está en el ejercicio de la función o al margen de ella. El ejercicio de esta libertad en el ámbito académico no debe servir de

⁵⁹⁹ Al respecto, Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 128 y ss.

⁶⁰⁰ En el ámbito del IFE, por citar algunos, están los casos de Santiago Creel y Jaime Cárdenas, quienes desempeñan actualmente cargos de representación popular. O de Alonso Lujambio que es titular de una Secretaría; o Jacqueline Peschard, quien está al frente de un órgano de relevancia constitucional.

⁶⁰¹ De Andrea Sánchez, Francisco José, “Conformación y desempeño del Consejo General del IFE bajo las reformas electorales de 2007”, *op. cit.*, p. 442.

pretexto para no ser cuidadoso, sobre todo porque en el ámbito electoral, por el nivel de desconfianza que lo rodea, no sólo hay que *ser* imparcial, sino también *parecerlo*.

XII. RESPONSABILIDADES

Constituye una premisa básica de cualquier Estado de derecho someter al principio de responsabilidad a todos aquellos sujetos que desempeñen un cargo público. Tomando en consideración lo señalado por Lozano y Saccomanno, si el principio de independencia es esencial para el recto ejercicio de una función pública, “el principio de responsabilidad es la contrapartida inexcusable de aquél; en otro caso la independencia podría derivar en arbitrariedad”.⁶⁰²

La naturaleza autónoma de los institutos electorales lejos está de configurar la irresponsabilidad de sus titulares; si bien es verdad la autonomía, independencia, e imparcialidad son garantías que impiden la interferencia de otros poderes públicos en el espacio de decisión institucional del órgano electoral, también lo es que como órganos del Estado se insertan en una arquitectura que exige someter al escrutinio público y al control político los actos de todos aquellos que tienen en sus manos el ejercicio de una función pública.

Configurado de este modo, el régimen de responsabilidades de los consejeros electorales se inserta en el contexto más amplio de la rendición de cuentas.⁶⁰³ La esencia ciudadana de la figura de los consejeros no obsta para reconocer que ejercen una responsabilidad pública y que, como tal, están inexorablemente sometidos a la rendición de cuentas, para que la sociedad y los depositarios de la representación política tengan elementos objetivos para valorar su actuación y desempeño al frente de una institución pública (la rendición de cuentas horizontal y vertical).⁶⁰⁴

Toda actuación responsable debe realizarse bajo la cobertura jurídica de una norma, lo que implica la actualización del principio de legalidad, pilar indiscutible del Derecho Electoral Mexicano. Toda actuación irregular que se produce al margen de dicha cobertura, actualiza las hipótesis de sanción al funcionario electoral involucrado, y efectiviza el principio de responsabilidad orientado a garantizar “el debido ejercicio de cualquier encargo público en el Estado”⁶⁰⁵, premisa básica de cualquier democracia efectiva. No obstante, el principio de responsabilidad, no está orientado a tutelar en exclusiva a uno, sino más bien a todos los principios rectores de la función electoral, porque en realidad es uno de los distintos mecanismos con que se garantiza la consecución de éstos.⁶⁰⁶

Ahora bien, debe advertirse que la particular naturaleza de la función electoral y su proximidad notable con el ámbito de la política, deberían llevar a la estructuración de un régimen de responsabilidades con una especificidad manifiesta, con el objeto de que cumpla con las expectativas a las que se dirige. No debe pasarse por alto que los consejeros integran el órgano superior de dirección, que por disposición constitucional es a quien corresponde vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales

⁶⁰² Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *op. cit.*, p. 207.

⁶⁰³ Rendición de cuentas entendida como la capacidad de las instituciones públicas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones. Al respecto, Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación, 2001, p. 7. Acúdase, en general, a Schedler, Andreas; *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004.

⁶⁰⁴ Una aproximación a ambas vertientes se encuentra en Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE, 2002, pp. 7 y ss.

⁶⁰⁵ SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, pp. 156-158.

⁶⁰⁶ Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 102.

en materia electoral, y a quien compete procurar que los principios de la función rijan las actividades de todos los órganos y funcionarios de la institución.

En este sentido, la pregunta inevitable es ¿Cómo exigir responsabilidad al encargado de vigilar el sometimiento escrupuloso a las reglas electorales preestablecidas? No cabe duda, como señalamos, que debe ser un tipo de responsabilidad acorde con la naturaleza de la función electoral.

Si la premisa es correcta, el bordado de ese régimen *sui generis* debe iniciar individualizando adecuadamente a los *órganos* frente a los cuales reclamar esa responsabilidad, los *supuestos* en que se incurre en ella, y el *procedimiento* sobre el cual ha de discurrir su imposición, porque en la esencia de este régimen, vinculado necesariamente a la garantía de inamovilidad, se encuentra la exigencia de procurar que los titulares de un oficio público de tanta relevancia para las democracias no se encuentren expuestos, por ardidés políticas, a sanciones decretadas por autoridades que no gozan de independencia política.⁶⁰⁷

De manera general, los funcionarios que desempeñan funciones públicas se encuentran sometidos a un régimen de responsabilidades que contemplan la responsabilidad política, penal, administrativa y civil.⁶⁰⁸

La *responsabilidad política*, de conformidad con lo señalado por Andrade, existe en relación con los servidores públicos que antes la Constitución consideraba “altos funcionarios de la Federación”, y también respecto de un grupo de “servidores públicos de los estados”. Si algo caracteriza a este conjunto de funcionarios son las altas responsabilidades que tienen conferidas.⁶⁰⁹

El título IV de la Constitución mexicana, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, específicamente en su artículo 110, enumera los cargos públicos federales y estatales que pueden ser sometidos a juicio político para fincarles responsabilidad política u oficial; el procedimiento involucra a las dos cámaras del Congreso de la Unión, una en calidad de cámara de acusación y otra de jurado de sentencia; de conformidad con el sentido de la resolución, es posible que se destituya al servidor público o se le inhabilite para desempeñar distintas funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.⁶¹⁰

Por su importancia es necesario resaltar que dentro de los cargos de carácter federal sujetos a responsabilidad política, de conformidad con el mismo precepto constitucional, aparecen los consejeros del IFE y los magistrados del TEPJF. En cambio, dentro de los cargos estatales ahí enumerados, no aparecen por ejemplo los consejeros electorales, ni los magistrados cuando el Tribunal Electoral no se encuentra adscrito orgánicamente al Poder Judicial del Estado. La explicación que al respecto puede darse consiste en que los sujetos enumerados en el precepto en mención son sujetos de responsabilidad por violaciones graves a la Constitución mexicana y a las leyes federales, y en caso de que se constate la responsabilidad de un funcionario, la resolución de las cámaras del Congreso tendrán efectos eminentemente declarativos, remitiéndose a las legislaturas locales para que procedan como corresponde.⁶¹¹

Si bien puede considerarse que nos encontramos ante una *omisión* importante, dado que dichos funcionarios comparten con los que sí se enumeran, un *status* similar que los ubica como funcionarios de

⁶⁰⁷ Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 29.

⁶⁰⁸ “Comentario al artículo 77”, Andrade, Eduardo, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado*, México, Harla, 1991, p. 263-264.

⁶⁰⁹ Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero...*, *op. cit.*, p. 30.

⁶¹⁰ Una explicación amplia de este tipo de responsabilidad se encuentra en Orozco Henríquez, José de J., “Comentario al artículo 110”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política...*, 19ª ed., t. IV, *op. cit.*, p. 277 y ss.

⁶¹¹ Castro, Juventino V., “Responsabilidad de los servidores públicos”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 19, año 19, 1995, p. 385 y ss.

primer nivel al interior de su entidad, lo cierto es que la misma no impide que los consejeros electorales se consideren sujetos de responsabilidad política por vulnerar la Constitución de la entidad federativa o las leyes del Congreso del estado. Generalmente este tipo de responsabilidad, aparte de gozar de cobertura constitucional, está explicitada en las distintas leyes de responsabilidad de los servidores públicos donde las legislaturas estatales tienen competencia para sancionar.

De manera general, la emisión de las ideas no da lugar a la instauración de un juicio político.⁶¹²

La *responsabilidad penal* deriva de la comisión de conductas que las leyes penales tipifican como delitos. Las sanciones derivadas de esta responsabilidad son adjudicadas por tribunales penales comunes, previo desahogo de un proceso en el que deben respetarse todas las garantías constitucionales.⁶¹³ La dinámica de imposición de las sanciones cambia dependiendo de quién es el sujeto de la responsabilidad. El presidente de la República está sometido a un régimen exclusivo y excluyente. Cierta categoría de funcionarios públicos que están revestidos de un privilegio procesal comúnmente llamado *fuero* puede ser sometido a proceso penal únicamente si de manera previa han sido *desaforados*, es decir, despojados de su inmunidad mediante una *declaración de procedencia*. Finalmente, una ulterior categoría se aplica a los servidores públicos que no cuentan con esta protección.⁶¹⁴

En el ámbito de los estados, los funcionarios de primer nivel regularmente se arropan con la inmunidad procesal llamada *fuero*, lo que genera que no puedan ser sometidos a proceso para imponerles una pena por la comisión de conductas delictivas estipuladas en el Código Penal del estado, sin que antes se realice la declaración de procedencia, cuya resolución compete al Congreso del estado. Lo importante entonces es advertir si los consejeros electorales gozan de *fuero*, o no.

La responsabilidad penal alcanza a cubrir la comisión de delitos comunes tipificados por los respectivos códigos penales, pero se extiende también a aquellos delitos electorales que pueden ser cometidos por los integrantes de los órganos electorales y que hace punible la contravención a los principios rectores de la función electoral, en los términos del inciso n) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución mexicana. Su persecución está en manos de una fiscalía especializada en este tipo de delitos.

La *responsabilidad administrativa* se dirige a tutelar que la prestación de un servicio, el ejercicio de un cargo, o el cumplimiento de una función pública se produzca de conformidad con determinados parámetros de actuación.

Este régimen pretende utilizar nuevas vías para “sancionar al servidor público deshonesto o incompetente, a fin de mejorar la administración pública”;⁶¹⁵ de ahí que generalmente se exija a los servidores públicos como consecuencia de la comisión de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, la eficacia y la eficiencia con que deben actuar de manera cotidiana.⁶¹⁶

Derivado de lo apenas señalado, no puede sino afirmarse que las responsabilidades administrativas se vinculan estrechamente con la dignidad inherente a la función pública, y más concretamente, con la ética de la responsabilidad que en voz de Orozco y Woldenberg —quienes siguen a Weber— significa poner

⁶¹² Una detallada explicación de las razones se encuentra en Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 127 y ss.

⁶¹³ Orozco Henríquez, José de J., “Comentario al artículo 110”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política...*, 19ª ed., t. IV, *op. cit.*, p. 281.

⁶¹⁴ Márquez Rábago, Sergio R., “Los tipos de responsabilidad del servidor público y la responsabilidad constitucional”, *Lex, difusión y análisis*, México, 3ª época, año XI, agosto 2006, pp. 37 y ss.

⁶¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Fuero*, México, Serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, núm. 6, 2005, pp. 87-88.

⁶¹⁶ Márquez Rábago, Sergio, “Los tipos de...”, *op. cit.*, p. 39. También Castro, Juventino V., “Responsabilidad...”, *op. cit.*, pp. 389-390.

en primer término “el compromiso frente a las consecuencias y las reacciones que provoca o desata la propia acción”.⁶¹⁷

Los consejeros electorales están sometidos a la posibilidad de que se les exija responsabilidad administrativa respecto de las conductas que asuman en el desempeño de sus funciones, con motivo de posibles violaciones a los principios que rigen la función pública y, de forma particular, la función electoral. Es ésta, una responsabilidad de tipo disciplinario, que nace de las faltas cometidas a las obligaciones estipuladas en el régimen jurídico constitucional de los consejeros. Derivado de este carácter, no pueden ser sometidos al régimen de responsabilidades administrativas que los estatutos del servicio profesional contemplan para el personal de carrera, el administrativo y el temporal, ya que en función de su *status*, no entran en ninguna de esas categorías.⁶¹⁸

Las sanciones previstas van desde el apercibimiento, la amonestación; la suspensión; la destitución del puesto; una sanción económica, o la inhabilitación temporal para desempeñar cargos en el servicio público. Este régimen, como ha sostenido la Sala Superior, se encuentra en consonancia con el principio constitucional “según el cual todos los actos de los funcionarios del Estado deben estar sometidos a los postulados de la Constitución, y debe existir la posibilidad actual de que los mismos sean en todo momento susceptibles de ser enjuiciados, ya sea mediante la revocación o anulación de los actos o resoluciones inconstitucionales o ilegales, o bien, mediante la aplicación de sanciones a aquellos servidores públicos que cometan conductas conculcatorias del estado de derecho, principio que subyace de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV; 103 a 114 de la Carta Magna”.⁶¹⁹

La *responsabilidad civil*, por su parte, se actualiza cuando un servidor público incumple con las obligaciones que se le imponen como titular de un cargo público, generando una afectación al entorno jurídico de las personas. Si en términos generales nadie está obligado a soportar un menoscabo a su persona o a su patrimonio sin causa justificada, cuando el ejercicio de las atribuciones de un servidor público causa un daño o perjuicio, debe ser sujeto de este tipo de responsabilidad resarcitoria.⁶²⁰

Como consecuencia de lo anterior, todos los servidores públicos, sin excepción, son responsables, y por ende, no existe fuero, inviolabilidad, ni protección que los exima de ella.⁶²¹ La constatación de esta responsabilidad deriva en una obligación de naturaleza reparadora por los daños y perjuicios ocasionados, o en el otorgamiento de una indemnización.

Así, es posible, aunque algo infrecuente, que la actuación de los consejeros sea demandada para comprobar que obraron de manera contraria a la Constitución o a las leyes estatales, afirmando que sus acuerdos o resoluciones causaron una afectación material o moral que debe ser reparada.

De conformidad con lo que se ha señalado, procede ahora indicar las responsabilidades a las que están sometidos los consejeros electorales de las entidades federativas.

Con el objeto de observar lo dispuesto en el último párrafo del artículo 108 de la Constitución mexicana, las constituciones estatales y leyes de responsabilidad de los servidores públicos precisan con mayor

⁶¹⁷ Orozco Henríquez, José de J. y Woldenberg, José, “Ética y responsabilidad en el proceso electoral”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, *et. al.* (comps.), *op. cit.*, p. 62.

⁶¹⁸ Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 124-125.

⁶¹⁹ RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. PROCEDIMIENTO A SEGUIR RESPECTO DE CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. S3EL064/2001, *Revista Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, Tercera Época, pp. 139-141. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 912-913.

⁶²⁰ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis H., *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2005, pp. 34-40.

⁶²¹ El artículo 111 de la Constitución mexicana dispone que “en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”. Márquez Rábago, Sergio, “Los tipos de...”, *op. cit.*, p. 36. También Castro, Juventino V., “Responsabilidad...”, *op. cit.*, pp. 391 y ss.

o menor puntualidad el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan algún empleo, cargo o comisión dentro del estado o de los municipios.⁶²² Por ello, es frecuente que dentro del círculo de altos funcionarios del estado aparezcan enlistados los consejeros y que, a su vez, se detalle el régimen de responsabilidades a que están sujetos.

Se les exige, en primer término, *responsabilidad política* a través del juicio político, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del estado. El cuadro XLIII. RESPONSABILIDADES DE LOS CONSEJEROS, advierte que son los casos de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Cuando la resolución es desfavorable para los consejeros, las sanciones van desde la destitución hasta la inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público estatal o municipal.

Derivado de lo anterior, el perjuicio a dichos intereses públicos fundamentales, constituye una causa de cese de los consejeros; más no es una única causa, sino una federación de ellas porque regularmente las leyes de responsabilidades de los servidores públicos señalan que redundan en perjuicio de este tipo de intereses, el ataque sistemático a la forma de gobierno republicano, representativo y democrático del Estado, o bien, a la organización política y administrativa de los municipios, y otras instituciones democráticas; las violaciones graves y sistemáticas a los derechos fundamentales; el ataque a la libertad del sufragio y otras violaciones graves a las leyes electorales; la usurpación o el ejercicio indebido y reiterado, de funciones públicas; el incumplimiento reiterado a las obligaciones del servidor público, siempre que causen perjuicio grave a los gobernados; las violaciones graves y reiteradas, por actos u omisiones a la Constitución del Estado, a las leyes o reglamentos; el desacato o el incumplimiento a las resoluciones y acuerdos emitidos por la Legislatura en el ejercicio de sus atribuciones; los hechos u omisiones reiterados y graves del servidor público, que conduzcan a la ingobernabilidad en el Estado, etc.

La exigibilidad expresa de *responsabilidad penal* para los consejeros se encuentra contemplada solamente en Campeche, Colima, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Morelos, Querétaro, Tabasco, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas. El resto de las entidades, con excepción de Baja California, contemplan una responsabilidad genérica dirigida a todos los funcionarios públicos, donde se incluyen, por supuesto, a los consejeros.

La *responsabilidad administrativa* se reconoce en prácticamente todas las entidades. Las causas de la responsabilidad y sus consecuencias jurídicas se estipulan en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, o bien en la propia legislación electoral. Unas son necesariamente más genéricas, y otras más específicas. Unas generan la responsabilidad mediante la realización de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de los distintos empleos, cargos o comisiones, y otras la actualizan por realizar actos que atenten contra la función electoral, contra sus principios rectores, por utilizar indebidamente la información y los recursos materiales y económicos que estén a su disposición para fines distintos a su función, o por emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento.⁶²³

⁶²² Nieto y Vado sostienen acertadamente que de los artículos 108 y 113 constitucionales se desprenden obligaciones para las instituciones estatales en materia de régimen de responsabilidades de los servidores públicos. *Vid.* Nieto, Santiago y Vado Grajales, Luis Octavio, “Notas para el estudio del constitucionalismo local”, en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo...*, *op. cit.*, p. 426.

⁶²³ Respecto a la legislación del Estado de Durango, la Sala Superior ha sostenido que “se puede concluir que, en caso de que, no sólo los consejeros electorales, sino cualquier servidor público de los contemplados en el artículo 116 de la Constitución del Estado de Durango, no cumplieran con las obligaciones marcadas en el artículo 47 de la ley de referencia, como por ejemplo, observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga

CAPÍTULO CUARTO

La *responsabilidad civil* se encuentra genéricamente establecida para los funcionarios públicos en todos los estados, excepto en Baja California Sur, Coahuila, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Sinaloa y Tamaulipas. En este tipo de asuntos los consejeros no gozan de inmunidad procesal alguna, por lo que pueden ser demandados por la vía civil dentro del periodo de ejercicio de su encargo.

XIII. FUERO

El fuero constitucional, en opinión de Andrade, constituye una inmunidad relativa conferida a “determinados servidores públicos que desempeñan funciones de alta jerarquía, sea porque en ellos se deposita directamente el ejercicio de un poder de la unión o de los estados; el ejercicio de una atribución autónoma, o tienen delegada de modo inmediato una tarea de la administración pública que corresponde al titular del Poder Ejecutivo”.⁶²⁴

Esta protección, dirigida originalmente a los altos funcionarios, se ha ido expandiendo de conformidad con el surgimiento de funciones públicas emergentes que ubican en esa posición a una gama cada vez más amplia de servidores públicos. En su calidad de garantía, ofrece un privilegio de naturaleza procesal, una inmunidad necesariamente relativa o temporal, para que durante el tiempo en que desempeñen un encargo, los funcionarios que la ostentan no puedan ser perseguidos penalmente si antes no han sido sometidos a una *declaración de procedencia* para retirárselo.⁶²⁵

En caso de que esta declaración no se produzca, no será posible tramitar la responsabilidad penal sino hasta que concluya el período protegido por la Constitución, que normalmente es el período dentro del cual se ejerce una función pública, ya que como afirma Carpizo, la actitud de la Cámara no prejuzga la inocencia o culpabilidad de una persona, “por lo que al terminarse el período del cargo, puede ser perseguido penalmente”.⁶²⁶

Hemos reiterado en distintas ocasiones que la función de los consejeros tiene una relevancia fundamental para las entidades federativas. La permanencia de los órganos y la exigencia de cumplir dentro y fuera del periodo electoral con un programa de actividades hace necesario que sus titulares gocen de la protección de este tipo de prerrogativa.

Conferirla supone reconocer el *status* de los consejeros al interior de los poderes públicos del Estado; no conferirla implica demeritar su posición y dejar abierta la puerta para que en cualquier momento y ante cualquier circunstancia, este tipo de servidores públicos pueda ser sometido a proceso penal, lo cual constituye un mecanismo de presión que se agrava en aquellos contextos en donde los ministerios públicos no gozan de cabal autonomía, independencia e imparcialidad, o en donde pueda haber fundadas razones para pensar que sirven a intereses políticos.⁶²⁷

La ausencia de esta protección incide, obviamente, en el ámbito subjetivo de los consejeros, pero trasciende igualmente y con mayor intensidad en la vertiente objetiva de la institución. Permitir que un consejero se someta a la jurisdicción del Estado sin una declaración de procedencia previa, puede poner en riesgo la funcionalidad misma del órgano superior de dirección, ya que la ausencia de uno o más de sus integrantes genera efectos negativos en la adecuada integración del pleno y en el ejercicio de sus atribu-

relación con motivo de este, se harían acreedores a una *sanción administrativa* e inclusive a una *responsabilidad penal*” —cursivas nuestras—. SUP-JRC-18/2008 y SUP-JRC-19/2008 acumulados, pp. 156-158.

⁶²⁴ Andrade Sánchez, Eduardo, *El desafuero...*, *op. cit.*, p. 2.

⁶²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Fuero*, *op. cit.*, p. 21.

⁶²⁶ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 166.

⁶²⁷ Sobre los riesgos de esta vinculación entre los ministerios públicos y el poder, acúdase Carpizo, Jorge, *Propuestas sobre el Ministerio Público...* *op. cit.*, pp. 2 y ss.

ciones. No resulta extraño, por ende, que la Suprema Corte conciba al fuero como una institución jurídica encaminada a “proteger la independencia y autonomía de uno de los poderes del Estado frente a los otros y, lejos de brindar impunidad a quien lo disfruta, condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos”.⁶²⁸

Allí donde los consejeros gozan de fuero, su sometimiento a la jurisdicción estatal debe pasar por el filtro del Congreso del Estado, quien debe dar su aval, regularmente mediante una mayoría reforzada (absoluta o calificada); sólo en este supuesto se procederá a la separación del cargo del funcionario para que quede en condiciones de punibilidad y afronte como cualquier ciudadano común las responsabilidades que se le imputa.

El cuadro XLIV. FUERO, permite señalar que distintos estados, entre los que se encuentran Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas confieren la protección aludida a sus consejeros. No se hace, sin embargo, a través de una norma que expresamente determine que estos funcionarios gozan de fuero; se realiza más bien con su enunciación dentro del conjunto de sujetos que requieren de la *declaración de procedencia* para ser sometidos a proceso penal. Es, por tanto, una especie de reconocimiento tácito del fuero.

No siempre la protección alcanza a todos los consejeros. Existen experiencias como la de Chihuahua en donde el único que alcanza la prerrogativa es el *primus inter pares*, es decir, el consejero presidente. En Querétaro la norma es más general y ambigua, ya que menciona que la tendrán los “titulares de los organismos autónomos” reconocidos por la Constitución y, en ese sentido, la pregunta que resuelve la cuestión es si todos los consejeros integrantes del órgano superior de dirección pueden considerarse titulares de la institución electoral o solamente su presidente.

Como se dijo con anterioridad, el fuero generalmente se encuentra sujeto a un ámbito temporal que regularmente coincide con el período en que un funcionario ocupará un cargo público; a pesar de ello, la solución de Tlaxcala ofrece una particularidad digna de mención al señalar expresamente que “los consejeros electorales solo tendrán fuero durante el tiempo que dure el proceso electoral estatal”. Esta delimitación es sumamente riesgosa para la independencia, imparcialidad y objetividad de los mismos, sobre todo si se toma en cuenta que los institutos electorales son instituciones permanentes, y que la dinámica de la función hace que desarrollen importantes actividades en años no electorales, que son precisamente en los que, de acuerdo con esta entidad, no gozan de la protección reforzada del fuero, según acabamos de ver.

XIV. INAMOVILIDAD

El principio de *inamovilidad* constituye una garantía adicional dirigida a asegurar la independencia de un círculo de funcionarios públicos, imponiendo obstáculos a la intención no siempre velada de que otros órganos del Estado quieran influir en la orientación de sus decisiones a través de presiones asentadas en la posibilidad de separarlos del ejercicio del encargo. Representa, por consiguiente, una directiva encaminada a otorgar estabilidad en el ejercicio de la función pública a sus operadores jurídicos.⁶²⁹

De conformidad con Lozano y Saccomanno, estamos ante una figura que se utiliza para conseguir un doble orden de objetivos: por un lado, tiende a evitar que los órganos que participaron en la designación de los miembros de una institución puedan posteriormente removerlos del cargo, y por el otro,

⁶²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Fuero*, op. cit., p. 37.

⁶²⁹ Esto ha sido sostenido por Astudillo, en relación a los magistrados de las entidades federativas, pero existe cierta analogía que permite referir el comentario al ámbito de los consejeros. Astudillo, César, *Ensayos...*, op. cit., pp. 187-188.

trata de generar un espacio profesional sereno para que el funcionario pueda cumplir con su labor.⁶³⁰ A lo anterior, podríamos adicionar un tercer objetivo, pues como adecuadamente señala Cárdenas, estamos ante una garantía de las partes —en este caso los partidos políticos— “de que existirá certeza en la pre-valectencia por un tiempo determinado, más o menos largo, de los criterios de aplicación de las normas jurídicas”.⁶³¹

La garantía de inamovilidad, como la llama la Suprema Corte, tiene una inescindible vinculación con la duración del encargo de los funcionarios, con el régimen de responsabilidades y particularmente con las causas de cese.⁶³² En este sentido, para derivar sus alcances hay que ponderar el tiempo que se dispensa para la titularidad de una función pública, la coincidencia o no del período con los mandatos de gobierno y de representación, los tipos de responsabilidad a que están sujetos y las causas específicas y limitativas bajo las cuales pueden ser removidos del encargo.

La *inamovilidad* se integra con una norma que determina el ámbito temporal para ser titular de una función pública, y con una disposición que hace explícita la exigencia de que dicho titular no podrá ser desplazado, suspendido o destituido del ejercicio de su encargo, salvo circunstancias excepcionales previstas en la ley, y con pleno respeto a las garantías estipuladas al efecto.

Con lo dicho como referente, hay que señalar que la *inamovilidad* de los consejeros electorales se traduce en aquella garantía adquirida desde el momento en que toman posesión de su cargo, que les asegura la permanencia en el ejercicio del mismo y el conocimiento de los asuntos que le sean encomendados, sin que se utilicen en su contra mecanismos que persigan incidir en su estabilidad laboral, con la intención de orientar el sentido de su voto. Evidentemente que ello no exonera a los consejeros de ser suspendidos, separados o destituidos de sus cargos, siempre que ello ocurra cuando cometan infracciones que deriven en responsabilidad política, penal o administrativa, y después de substanciar un escrupuloso debido proceso legal.

La garantía de inamovilidad puede expresarse de forma *explícita* o *implícita*. Explícita cuando manifiestamente se señala que los consejeros, durante el tiempo de su encargo sólo podrán ser removidos por las causas expresamente señaladas por la ley. El cuadro XLV. INAMOVILIDAD DE LOS CONSEJEROS, señala que esta modalidad se encuentra en casos como el de Guerrero, que dispone explícitamente que el cargo de consejero electoral es irrenunciable, y que los consejeros *sólo podrán ser removidos* por el Congreso del Estado cuando sea aprobado por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, de conformidad con lo dispuesto por el Título Decimotercero, capítulo único de la Constitución Política del Estado. El caso de Querétaro, donde el cargo de Consejero Electoral es irrenunciable y *sólo podrán ser removidos* por la Legislatura del Estado, por causas graves y con la misma votación requerida para su nombramiento. Por su parte, Sonora, especifica que los consejeros *sólo podrán ser removidos* de su cargo por alguna de las causales expresamente establecidas y mediante un procedimiento que la propia ley se encarga de puntualizar.

Si están contemplados de forma implícita, es porque no existe el principio en la formulación específica a que hemos aludido, pero la propia legislación se encarga de estipular las condiciones de remoción de los consejeros, las causales de cese y el procedimiento al que se sujetará su imposición, de donde deriva un principio constitucional implícito. La mayoría de las legislaciones estatales, como la de Campeche,

⁶³⁰ Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *op. cit.*, p. 199.

⁶³¹ Cárdenas, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos...*, *op. cit.*, p. 121.

⁶³² “Las garantías de inamovilidad —ha dicho la Suprema Corte en relación a la figura del contralor—,... se proyectan en el nombramiento por un plazo fijo, y el establecimiento de causas limitativas por las cuales puede ser removido...”. AI 69/2008, Estado de Veracruz, *considerando octavo*, intitulado “DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR INTERNO POR EL CONSEJO GENERAL”, pp. 29-33.

Estado de México, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas contemplan esta modalidad.

No obsta decir que dada la relevancia de la garantía, lo más conveniente sería estipularla de forma explícita. Empero, ha habido un avance muy importante en la salvaguarda de la estabilidad de los consejeros, principalmente por la eficiente labor protectora ofrecida por la Sala Superior en sus dos últimas integraciones. En este sentido, la jurisprudencia electoral suple con relevancia los extremos normativos de esta garantía.

XV. CAUSAS DE CESE

Las causas de cese y el principio de inamovilidad forman una dupla que si bien puede separarse para efectos expositivos, en realidad tienen una vinculación inescindible. Si la inamovilidad implica la imposibilidad de suspensión o destitución salvo por las causas expresamente previstas en la Constitución y la ley, necesario es advertir cuáles son dichas causas.

Lo cierto es que en esa determinación se esconde el mayor o menor grado de vulnerabilidad de los consejeros, lo cual nos sitúa frente a uno de los recovecos de la arquitectura institucional en la que el legislador debe proceder con la mayor de las cautelas. Sobre todo porque al ser normas que inciden en la estabilidad y permanencia del consejero al frente de una función pública, y que en el extremo pueden llevar a separarle del cargo, afectando con ello los derechos que el ordenamiento constitucional le confiere, la manufactura de las diversas causales debe atender a los principios de *razonabilidad* y *proporcionalidad*. En efecto, su diseño debe tener la capacidad de hacer de ellas instrumentos idóneos para los fines que se quieren salvaguardar, lograr que sean lo menos gravosos posibles para el consejero, procurar que en la construcción de las sanciones se tome en cuenta la relevancia o la gravedad de la conducta cometida, y asegurar que su imposición ante ciertas conductas ilícitas obtenga un beneficio público más alto que el perjuicio ocasionado a la órbita jurídica del consejero.⁶³³

Considerar que la inasistencia a dos o tres sesiones puede ser tasada con la destitución del consejero, y que esta misma sanción debe imponerse a la comisión de conductas que vulneran directamente los principios que rigen la función electoral es sencillamente inadecuado, desproporcionado.

Por ello, no queda más que adentrarse en las causales que implican la destitución de los consejeros, y que son adicionales a las que permiten el juicio político que desemboca también, como hemos podido apreciar, en el mismo lugar. Tal y como lo refleja el cuadro LXVI. CAUSAS DE CESE, una de las hipótesis más recurridas para separar totalmente al consejero del pleno es la ausencia definitiva, que puede presentarse por las más diversas razones, por ejemplo, la connatural al fallecimiento, la incapacidad, o la ausencia por un período prolongado. Así se contempla en Campeche, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

El hecho de que los principios que rigen la función electoral constituyan la bandera de orientación tanto de la conformación institucional del órgano, como de la actuación de sus funcionarios, justifica que su vulneración sea una causa de destitución en Durango, Estado de México, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.

⁶³³ Sobre estos principios, acúdase al colectivo coordinado por Carbonell, Miguel, *El principio de proporcionalidad y protección de los derechos fundamentales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes, 2008.

CAPÍTULO CUARTO

En un ámbito próximo se encuentran las violaciones a la ley electoral, que por su propio carácter ilícito representan afectaciones directas a los principios rectores, tal y como se establece en Morelos, Puebla y Sonora.

Incumplir los requisitos de elegibilidad es una causal adicional que se justifica desde el momento en que se aprecia que dichos requisitos constituyen las expectativas personales y técnicas que los aspirantes deben demostrar para ejercer la función electoral. Si constituyen la llave de entrada, su incumplimiento debe reflejarse en llaves de salida, precisamente porque se carece del perfil requerido. Esta causal se encuentra estipulada en Campeche, Durango, Guanajuato, Quintana Roo y Sonora.

Algunas hipótesis adicionales merecen un análisis más detenido y particularizado. No es el momento para profundizar en ello; sin embargo, debemos señalar al menos que estamos en presencia de normas cuya construcción parece contrastar con principios constitucionales tan relevantes como el de legalidad y certeza jurídica e, igualmente, que las sanciones en algunas otras aparecen claramente desproporcionadas en relación con la conducta que las genera.

Es el caso por ejemplo de las *causas graves* estipuladas en los ordenamientos de Coahuila, Durango, Estado de México, Morelos, Querétaro y Quintana Roo. No puede negarse que estamos en presencia de una norma abierta, vaga e imprecisa que no deja ver, con certeza, cuáles son las conductas que derivarían en una afectación de esa naturaleza, ni cuáles los parámetros para calificar de *grave* una conducta, dejando amplia discrecionalidad a la autoridad competente para la imposición de la sanción.

La Suprema Corte ha establecido que el principio de certeza reconocido en el artículo 116 de la Constitución mexicana, “consiste en que las Legislaturas locales deben establecer que toda actuación de las autoridades electorales se apegue a los supuestos establecidos en normas generales, de tal manera que esa obligación sea estricta y rigurosa, es decir, sin dejarles margen de arbitrio y discrecionalidad”. Por ello, cuando se introduce como supuesto de hecho la comisión de *causas graves*, “sin que el legislador local haya señalado en la propia ley lo que debe entenderse por ese concepto, esto es, cuáles serían las infracciones que se calificarán como graves y que den como resultado la remoción de los integrantes de tales órganos, transgrede el citado principio constitucional”.⁶³⁴

Abstenerse de votar es, en Yucatán, una causa de separación del cargo. En esa entidad, emitir el voto en uno u otro sentido constituye un derecho y una obligación de los consejeros electorales. Tienen la posibilidad de abstenerse siempre y cuando existan causas justificadas que deben presentarse por escrito y cuya procedibilidad queda a la calificación de los demás consejeros. No obstante, “la abstención, sin causa justificada, por segunda ocasión consecutiva, será motivo de *separación del cargo*, previa notificación al Congreso, el que asumirá la decisión correspondiente”. La norma, si bien es cierto no causa la remoción del consejero, sino únicamente su separación, dejando la decisión definitiva al Congreso, debe analizarse bajo el cánón de proporcionalidad de conformidad con los fines constitucionales que una norma de esta naturaleza se dirige a salvaguardar.

⁶³⁴ “CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. AL NO ESTABLECER EL LEGISLADOR LOCAL LO QUE DEBE ENTENDERSE POR “CAUSAS GRAVES” A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN X, DE LA LEY ELECTORAL DE LA ENTIDAD, POR LAS CUALES AQUÉL PODRÁ REMOVER A LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES DISTRITALES Y COMITÉS MUNICIPALES ELECTORALES, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE CERTEZA CONSAGRADO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. P./J. 46/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, t. XVI, octubre de 2002, p. 565. La Sala Superior ha utilizado esta jurisprudencia para declarar la inconstitucionalidad de normas contempladas en los estatutos de los partidos políticos. Véase por ejemplo el criterio cuyo rubro es: FACULTAD DISCRECIONAL ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 94, PRIMER PÁRRAFO, DE LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. ES INCONSTITUCIONAL AL CONTRAVENIR LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CERTEZA. Derivada del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1728/2006. Una aproximación al principio de certeza, a partir de la jurisprudencia de la Corte, se encuentra en Astudillo, César, *La inconstitucionalidad del artículo 94...*, *op. cit.*, pp. 152 y ss.

Lo mismo puede decirse en torno a las inasistencias. En Baja California Sur, tres inasistencias dan pie a la remoción del consejero; en San Luis Potosí se consideran tres faltas, en Sinaloa dos, en Tabasco y Zacatecas se considera falta absoluta del Consejero no asistir a tres sesiones continuas sin justificación. Colima, en su normatividad, justifica la razón de la medida al señalar que “al estar los consejeros obligados a un desempeño permanente, en caso de falta de alguno de éstos a sus responsabilidades cotidianas sin causa justificada por cuatro días consecutivos, o bien seis no consecutivos en el transcurso de un año, dará lugar a que se llame al suplente, quien lo sustituirá por el resto del período para el que fue electo, dejando de percibir el primero el sueldo correspondiente”.

En Morelos, infringir la norma que impide que durante el tiempo de su encargo, los consejeros no puedan desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión de la Federación, del Estado, de los Municipios o de los particulares, excepto las actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, en tanto no impidan el ejercicio expedito de sus funciones, será castigada con la pérdida del cargo.

Son muchos los elementos a ponderar en el análisis de este tipo de normas. En un extremo se pueden poner argumentos tales como el carácter permanente de las instituciones electorales, las incompatibilidades funcionales que garantizan dedicación exclusiva a la función, la estipulación de emolumentos económicos razonablemente adecuados; en el extremo contrario, puede argumentarse a favor de la oportuna integración del pleno de consejeros, la continuidad de las actividades institucionales programadas, la efectiva concretización de la función electoral y por supuesto la realización del ideal democrático.

XVI. LA GARANTÍA DE LA REGULARIDAD PROCEDIMENTAL

Cuando se realiza un ejercicio de *deconstrucción* de los diversos sistemas de nombramiento estipulados por las legislaciones electorales de los estados, se constata que los mismos están compuestos por distintas *piezas* que para producir el resultado al que se dirigen, deben acoplarse de manera armónica y ordenada. Ese sistema, recordemos, se compone de diversas etapas, cada una de las cuales acoge distintos actos, encomendados a su vez a distintos sujetos.

Como lo hemos visto a detalle en la parte inicial de este capítulo, existe una *primera etapa* encaminada a la identificación de candidatos en donde, por lo general, se convoca a los distintos interesados a participar en el proceso de selección, mediante convocatoria pública (en muchos estados) cuyos requisitos vienen incluso detallados en la legislación. Se estipula, por ejemplo, si la convocatoria es para un ejercicio de designación o de reelección, el plazo de inscripción, los sujetos que tienen posibilidades de proponer candidatos, el número de consejeros que habrán de designarse, los requisitos de elegibilidad que deberán cubrir los aspirantes, la forma de acreditarlos, el procedimiento para la entrevista o comparecencia; la constatación de conocimientos especializados en materia electoral, algunas ocasiones mediante la realización de un examen de conocimientos e, incluso, el procedimiento que deberá seguir la autoridad que tiene la atribución de perfeccionar la designación.

En la *segunda etapa*, dirigida a seleccionar a los candidatos, se deben verificar los requisitos de elegibilidad, hacer una especie de preselección de los candidatos en base a distintas modalidades para acotar el universo de aspirantes, y aprobar el dictamen con aquellas candidaturas presentadas formalmente a la decisión del pleno de la Cámara.

La *tercera etapa* transcurre ante el pleno del Congreso, y en ella los diputados deben designar a los consejeros a partir de la votación exigida para ello, vinculados en esa expresión de voluntad a distintas normas que pueden condicionar la orientación de dicho sufragio (la cuota de género, por ejemplo), y el

respeto de determinados plazos. Inclusive, incorpora reglas para que en caso de no perfeccionarse la designación de manera ordinaria, se pueda alcanzar de forma extraordinaria.

Finalmente, la *cuarta etapa* es aquella por medio de la cual se toma la protesta a los consejeros, habilitándolos para que puedan conformar el pleno y otorgándoles los derechos y obligaciones correspondientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente que estamos en presencia de un procedimiento jurídico que como lo ha advertido la Sala Superior, es *complejo e integral*, y cuyo perfeccionamiento para lograr el fin al que se dirige —que no es otro que integrar debidamente al órgano superior de dirección de las instituciones electorales—, depende de la forma como transcurran dichas etapas, pues sólo a partir de la constatación de su apertura, transparencia y rigurosidad es posible calificar su validez jurídica.⁶³⁵

Evidentemente lo normal y adecuado es que las prescripciones jurídicas que racionalizan el procedimiento de designación se sigan al pie de la letra, sin excepciones; pero ¿qué procede en caso de que exista alguna irregularidad? Por ejemplo, ¿qué sucede si se nombra a un consejero sin que cumpla a cabalidad con los requisitos exigidos para acceder al cargo, o sin que haya obtenido la votación calificada exigida al efecto?

Nos encontramos ante supuestos extremos pero que se producen con regularidad ante la falta de aseo procedimental que en reiteradas ocasiones demuestran los congresos de los Estados. Lo anterior nos sitúa, sin lugar a dudas, en el ámbito de los remedios ofrecidos por el ordenamiento jurídico para evitar que esto ocurra, que son los mismos que conducen a desechar aquellas hipótesis que repugnan a las premisas del Estado constitucional de derecho, por dar cabida a la posibilidad de que los garantes de la participación democrática surjan, paradójicamente, de procedimientos contrarios al orden constitucional.

De lo que hemos destacado, derivan preguntas elementales: ¿Cómo se garantiza la regularidad del procedimiento para nombrar a los consejeros? ¿Quiénes deben ser los garantes de dicha regularidad? y ¿a través de qué vías se puede hacer esto posible?

De manera general puede decirse que existen tres vías para garantizar dicha regularidad. Dos son de carácter jurisdiccional y una de carácter administrativo. Dos transcurren ante órganos judiciales y el otro ante un órgano político. Nos referimos por supuesto al autocontrol del proceso de designación por parte de los congresos estatales, al control que sobre su configuración normativa ejerce la Suprema Corte, y al control que sobre actos particularizados del procedimiento puede realizar la Sala Superior.

1. *El control en manos de los congresos estatales*

El procedimiento de designación tiene en su propia arquitectura institucional, y en los órganos que participan en él, un primer control de su regularidad. Es naturalmente un control de tipo político, en la medida en que son políticos los órganos que perfeccionan la designación de los consejeros electorales.

Es posible afirmar, en este rubro, que la manera como se encuentran articuladas las distintas piezas que conforman el procedimiento de designación de los consejeros electorales, contiene una primera garantía que deriva de su intrínseca forma de racionalización. En su configuración, recordemos, se establecen distintas etapas, distintas actuaciones, y se involucran a distintos sujetos, todos los cuales tienen la medida de sus atribuciones en las distintas normas del procedimiento, debiendo ajustar invariablemente su actuación a lo dispuesto por la legislación electoral.

El procedimiento de designación, valorado integralmente, tiene una conformación *compleja*, compuesta de una serie sistematizada de actos y hechos jurídicos, sucesivos e ininterrumpidos, que se armonizan

⁶³⁵ Sobre la trascendencia, naturaleza y morfología del sistema de nombramiento, acúdase a lo expresado en el punto V de este capítulo.

para la designación de los integrantes de los institutos electorales, como su fin específico; por ende, cada fase necesita estar plenamente concatenada con otra, de modo que cada una constituya el antecedente y la base de la subsecuente. Si ésta es la lógica que preside al sistema, es evidente que en su racionalidad interna se encuentra implícita una primera *garantía de autoregularidad*, porque como ha dicho la Sala Superior, “sólo cuando esa cadena de actos sucesivos se realiza correctamente, se puede estimar que el procedimiento es válido”.⁶³⁶

A pesar de llevarse a cabo en una sede político-representativa, este procedimiento resiente de forma directa los principios que rigen la función electoral, porque al margen de lo que pudiera pensarse, no es un acto aislado, individual y desarticulado de la organización de los comicios; por el contrario, la Sala Superior afirmó hace una década que el mismo forma parte de la etapa de preparación de las elecciones y que debe considerarse invariablemente como un acto de organización y preparación del proceso electoral vinculado al respeto escrupuloso de lo jurídicamente mandado para llevarlo a cabo, so pena de incurrir en violación del principio de legalidad, uno de los principios torales de la función electoral.⁶³⁷

Los órganos políticos a quienes corresponde perfeccionar las designaciones, carecen de la discrecionalidad con la que se manejan en otros escenarios debido a que su sola participación en el procedimiento los erige como *autoridades electorales*, copartícipes de la función electoral, de suerte tal que al valorar los méritos de los aspirantes, individualizar a los candidatos y votar a los funcionarios, ejercen actos materialmente administrativo-electorales que deben tener una racionalidad propia para dar armonía al conjunto de piezas que caracterizan al sistema de nombramientos.⁶³⁸

Desde esta óptica, no puede negarse que la constatación de la regularidad del sistema recae en los órganos que concretan la designación, es decir, los órganos legislativos de las entidades federativas. Si bien los respectivos plenos deciden en definitiva sobre la designación, una parte significativa de esta garantía se deposita en aquellas comisiones que tienen a su cargo la verificación de los requisitos de elegibilidad, y en aquellas a quienes formalmente se les asigna la substanciación y por ende, la vigilancia de la pulcritud del procedimiento. Recordemos, en este tenor, que la “validez jurídica de las designaciones correspondientes, además de depender de sus particulares elementos y requisitos, objetivos y personales, es decir, de su validez en sí mismas consideradas, también depende de la validez del procedimiento instruido para ese fin”.⁶³⁹

2. El control de las normas a cargo de la Suprema Corte

El sistema de designación tiene en el control normativo de su diseño institucional, un segundo control de regularidad. Es un control diametralmente distinto al que acabamos de ver, ya que su naturaleza es jurisdiccional, llevándose a cabo, nada más y nada menos, frente al máximo tribunal de la República, la Suprema Corte.

⁶³⁶ SUP-JRC-525/2006, pp. 28 y 29. También SUP-JDC-4/2010, pp. 30-31.

⁶³⁷ AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL. S3ELJ 03/2001, *Revista Justicia Electoral 2002*, suplemento 5, pp. 7-8. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 33-34.

⁶³⁸ AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación de Yucatán y similares). S3ELJ 04/2001, *Revista Justicia Electoral 2002*, suplemento 5, pp. 8-9. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 36-37.

⁶³⁹ SUP-JRC-525/2006, pp. 28 y 29.

A finales de 1994 la Suprema Corte se desprendió definitivamente del polo de control de *preponderante legalidad*, consolidando su movimiento de traslación hacia un nuevo polo de *preponderante constitucionalidad*.⁶⁴⁰ Uno de los elementos que vendría a darle su renovada configuración fue la introducción de la *acción de inconstitucionalidad*, mecanismo procesal dirigido a la salvaguarda de la regularidad constitucional de la legislación.⁶⁴¹ Sin embargo, en ese momento, por disposición expresa de la reforma, la legislación electoral no podía impugnarse a través de dicho medio procesal, como tampoco mediante la controversia constitucional.⁶⁴²

Sería la reforma electoral de 1996 la que, entre sus aportaciones, eliminaría definitivamente este candado para la acción, posibilitando la inspección, en abstracto, de normas electorales bajo una legitimación en favor de los partidos políticos a través de sus dirigencias nacionales o estatales.⁶⁴³

De esta manera se inauguró el control normativo de la Suprema Corte, confiriéndole facultades para revisar las actuaciones formalmente legislativas con la posibilidad de realizar una declaratoria general de inconstitucionalidad en aquellos casos de contraste entre la labor legislativa y los valores y principios estipulados en la Constitución mexicana.

La evolución sucintamente señalada, ha permitido que la Suprema Corte pueda revisar las distintas constituciones y leyes electorales de los estados, en lo concerniente, entre otras cosas, al sistema de designación de los consejeros electorales.⁶⁴⁴ Lo significativo del asunto reside en advertir las premisas y las características de este tipo de inspección, que por su propia naturaleza se dirige a constatar si las distintas decisiones tomadas por el legislador en torno a la arquitectura del sistema de designación, tienen cabida dentro del amplio margen de posibilidades que permite la Constitución, o si, por el contrario, las mismas no gozan de cobertura constitucional y deben declararse inválidas.

Para contextualizar, importante es recordar que el artículo 116 fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución mexicana determinan que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, deberán garantizar que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, y que las autoridades electorales que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Al advertir que ningún precepto de la Constitución prevé como obligación de las legislaturas locales, que establezcan los procedimientos precisos y pormenorizados para la elección, designación o renovación de los integrantes de los institutos electorales, debe inferirse que dicha definición, conjuntamente con

⁶⁴⁰ Astudillo, César, "El sistema mexicano...", *op. cit.*, p. 26.

⁶⁴¹ Sobre el tema, en general, Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005; Brage Camazano, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

⁶⁴² La controversia constitucional continúa constitucionalmente vedada para impugnar actos en materia electoral, en la fracción I del artículo 105 constitucional. Al respecto véase la tesis de jurisprudencia: MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. P./J. 125/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1280. Es improcedente, por tanto, en contra del acuerdo que norma el procedimiento para la elección de los integrantes de las instituciones electorales. *Vid.* CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL ACUERDO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR TRATARSE DE UN ACTO EN MATERIA ELECTORAL. P./J. 49/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 1019.

⁶⁴³ La evolución de la Suprema Corte a través de las distintas reformas constitucionales, puede verse en Astudillo, César, "El sistema mexicano...", *op. cit.*, pp. 17-56.

⁶⁴⁴ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. P./J. 16/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, marzo de 2001, p. 447.

aquella que estipula los requisitos para ser consejero electoral, son cuestiones que atañen por completo al órgano reformador y a los congresos de los estados, por ser materias que se entienden delegadas a las legislaturas locales.

Como no podía ser de otra manera, ambos órganos cuentan con un amplio margen de decisión respecto a la racionalización del sistema integral de nombramientos, sin que esto quiera decir que la delegación pueda concebirse como una hoja en blanco a su plena disposición. De hecho, es de este amplio margen de configuración normativa de donde deriva la correlativa exigencia de que un órgano de control, en este caso la Suprema Corte, tenga la capacidad de constatar que las decisiones tomadas al respecto se encuentren en armonía con el abanico de posibilidades que permite el dictado constitucional.⁶⁴⁵

Ahora bien, el punto medular a destacar consiste en advertir que la inspección de inconstitucionalidad realizada por la Suprema Corte representa un acto de control de la ley electoral que se realiza *al margen* de su aplicación específica;⁶⁴⁶ constituye, por tanto, el enjuiciamiento de las normas del procedimiento de designación de los consejeros llevado a cabo con motivo de la publicación de la ley que lo regula, sin que sea necesaria su aplicación a un caso concreto.

Esta modalidad de control se lleva a cabo a través de la *acción de inconstitucionalidad*, que como la propia Corte ha precisado, “se ejerce en aras del principio de supremacía constitucional, en virtud del cual toda norma debe ajustarse a los lineamientos establecidos en la Carta Magna”, y por lo tanto, “no es la vía procedente para impugnar actos concretos emitidos por autoridades electorales por violación a la Ley Fundamental”.⁶⁴⁷

El citado medio de control constitucional únicamente procede en contra de normas generales, por lo cual, al ejercitarlo, el texto electoral se pone frente a frente con la Constitución, en cuyo caso el juez (los ministros) procede a desplegar un ejercicio de compatibilidad de carácter *abstracto* que se realiza, de conformidad con la naturaleza de la acción, en interés exclusivo de la supremacía de la Constitución.⁶⁴⁸

Como se aprecia, la labor de nuestro máximo tribunal se dirige a advertir la inconstitucionalidad originaria de una decisión legislativa, dado que la norma se valora por lo que dice, al margen de cualquier referente fáctico de apoyo. Su finalidad inmediata es la depuración del ordenamiento, ya que en caso de advertir que algunas de las piezas del sistema vulneran contenidos constitucionales, la Suprema Corte tiene atribuciones para declarar la inconstitucionalidad de la norma y expulsar del ordenamiento algún o algunos de los componentes del procedimiento.⁶⁴⁹

Ejemplo de lo anterior se produjo con el paradigmático caso Yucatán, del año 2000, que puede considerarse como un punto de inflexión en la verificación de la regularidad de las normas dirigidas a racionalizar los sistemas de designación de los consejeros, en donde la Suprema Corte, al analizar la integración del órgano superior de dirección del instituto electoral, sostuvo que “la forma en que se encuentran redactadas las normas combatidas, es decir, al establecer que el Consejo Electoral del Estado se integrará por

⁶⁴⁵ Se retoman algunos planteamientos estipulados en la AI 69/2008, pp. 20-24 y en la AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008 (Estado de Jalisco), *considerando quinto*, pp. 31-32.

⁶⁴⁶ Sobre la diferenciación entre el control *con motivo de*, y *al margen de* su aplicación, Fernández Segado, Francisco, *La giustizia costituzionale nel XXI secolo. Il progressivo avvicinamento dei sistemi americano ed europeo-kelseniano*, Bologna, Center for Constitutional Studies and Democratic Development, Bonomo Libreria Editrice, Lecture Series, núm. 5, 2003, p. 106.

⁶⁴⁷ Así lo ha reconocido la Suprema Corte. *Vid.* ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES. P/J. 65/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, junio de 2000, p. 339.

⁶⁴⁸ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. P/J. 98/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 823.

⁶⁴⁹ Estas consideraciones se retoman de Astudillo, César, *La inconstitucionalidad del artículo 94...*, *op. cit.*, p. 127.

catorce consejeros ciudadanos, se provoca una afectación al principio constitucional de certeza, puesto que al ser un número par, podría propiciarse que en la toma de decisiones se empatara la votación y ante la falta de regulación en el referido Código, que permita solucionar ese tipo de conflictos, se propiciaría incertidumbre jurídica para los participantes en el proceso electoral, respecto de la forma y términos en que se resolvería esta contingencia”.

“En consecuencia —sostuvo adicionalmente—, las circunstancias anteriores afectan el régimen normativo electoral establecido en el Estado de Yucatán, pues inciden directamente en la conformación del órgano encargado de organizar las elecciones en la entidad, cuya permanencia, autonomía e independencia se encuentran resguardadas tanto en la Constitución Federal como en la propia legislación local, así como cuestiones básicas relativas a la realización del proceso electoral, lo cual, incluso, se encuentra vinculado con los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad...”⁶⁵⁰

Como se aprecia, nuestro máximo tribunal se circunscribió a analizar uno de los elementos del sistema de designación (la integración de la institución) y sin mediar acto de aplicación de por medio, procedió a advertir, en abstracto, los eventuales efectos producidos por la norma, y a señalar la afectación cometida a un principio rector de la función electoral.

Al proceder en calidad de guardián de la arquitectura institucional del sistema de nombramientos, es evidente que la Suprema Corte se erige como el custodio de la racionalidad normativa de las vías a través de las cuales se designan a los funcionarios electorales de la República mexicana.

3. *El control de actos y normas por la Sala Superior*

Bajo una explicación que demuestra su vocación de magisterio constitucional y el progresivo enriquecimiento de su doctrina, la Sala Superior ha destacado que

en el Derecho Electoral Mexicano, la designación de consejeros electorales tiene como fin común la integración del órgano superior de dirección en la materia, tanto federal como local, entendida ésta como una función estatal específica, para la renovación periódica de los depositarios del Poder Ejecutivo y Legislativo, mediante elecciones libres y auténticas, sustentadas en el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos.

Los fines mencionados difícilmente se podrían alcanzar y garantizar si los consejeros electorales no fueran designados conforme a Derecho. Si existieran vicios de legalidad o de constitucionalidad, en el procedimiento de elección o en el acto mismo de designación de los consejeros electorales, se pondría en duda fundada su futura actuación, así como la observancia puntual de los principios rectores antes precisados, durante el desarrollo del respectivo procedimiento electoral.⁶⁵¹

Notorio es que de lo señalado por este tribunal, la regularidad jurídica del procedimiento de designación adquiere su significado por ser imprescindible para la concretización de la función electoral como función estatal dirigida a facilitar la expresión del sufragio ciudadano, y porque su modo de articulación puede activar o desactivar conflictos futuros derivados de la legitimidad misma con la que se accede al cargo de consejero.

Acaso por ello, el Tribunal Electoral ha venido empeñándose cada vez con más firmeza en instituirse, a la par de la Suprema Corte, como uno de los principales garantes de dicha regularidad.

Al respecto, necesario es recordar que nuestro texto fundamental, en una evolución constante que tuvo en la reforma de 1996, uno de sus arreglos más significativos, se volcó a edificar un *sistema integral*

⁶⁵⁰ AI 18/2001, p. 211.

⁶⁵¹ SUP-JRC-525/2006, pp. 28 y 29.

de justicia constitucional-electoral, en cuya armonización encomendó el control de la *materia electoral*, adicionalmente a la Suprema Corte, al recientemente incorporado Tribunal Electoral a la órbita del Poder Judicial de la Federación.⁶⁵²

La reforma constitucional, en consecuencia, incorporó un nuevo órgano especializado al sistema de justicia constitucional, y distribuyó la competencia electoral de ambos órganos con base en el objeto y la naturaleza del control; el *control abstracto* de las normas electorales quedó en manos de la Suprema Corte mediante la *acción de inconstitucionalidad*, y el *control concreto* en manos del Tribunal Electoral, mediante el conocimiento de impugnaciones de actos o resoluciones de autoridades electorales (federales y locales) violatorias de derechos políticos, normas ordinarias o constitucionales.⁶⁵³

Para facilitar la garantía de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales por parte del Tribunal Electoral, la misma reforma se encargó de establecer sendos instrumentos de control constitucional, como el *juicio de revisión constitucional en material electoral* y el *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*.⁶⁵⁴

El esbozo sucintamente realizado, nos ubica en la ruta adecuada para desvelar las diferencias sustanciales entre el control realizado por el Tribunal Electoral respecto de aquél que tiene encomendado de forma exclusiva y excluyente la Suprema Corte.

El control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Electoral es un control que se realiza *con motivo* de la específica aplicación de una ley electoral; por ello, representa un enjuiciamiento de *carácter concreto*, que tiene como propósito pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de actos o resoluciones emitidas por las autoridades electorales en aplicación, en lo que nos interesa, de las normas que racionalizan el sistema de designación de los consejeros.⁶⁵⁵ Por su propia naturaleza, es un control que se realiza para salvaguardar expectativas de carácter subjetivo (derechos) y objetivo (competencias, atribuciones), lo que necesariamente impone que quienes pretendan acceder a él, deban demostrar una afectación que produzca lesión a su órbita jurídica.⁶⁵⁶

A diferencia de lo que compete a la Suprema Corte, al Tribunal Electoral no le corresponde expresar un juicio directo y sin mediación entre una norma electoral general y la Constitución, sino solamente llevar a cabo un proceso de cognición indirecto sobre dicha constitucionalidad, mediatizado por las situaciones de hecho que desvelan los vicios en el proceso de construcción de la norma, y que se advierten en el momento en que la autoridad realiza un acto de aplicación concreto de la misma.⁶⁵⁷ La inconstitucionalidad y la ilegalidad no derivan, en consecuencia, de la valoración de lo que dice la norma, tal y como la produjo el legislador; proviene del análisis de concretas situaciones fácticas con una disposición normativa determinada, particularmente de la manera en la que fue aplicada por un operador jurídico.

⁶⁵² Astudillo, César, “El sistema mexicano...”, *op. cit.*, p. 23.

⁶⁵³ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, “El control de regularidad constitucional de las leyes electorales”, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, p. 320. También, Cetina Menchi, David, “El alcance del control de la constitucionalidad de las leyes electorales en el orden jurídico mexicano”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Justicia electoral...*, *op. cit.*, pp. 938 y ss.

⁶⁵⁴ Para un análisis minucioso de la naturaleza de estos contenciosos electorales, Galván Rivera, Flavio, *op. cit.*, *in toto*.

⁶⁵⁵ La Suprema Corte ha señalado que “para combatir sus actos concretos de aplicación —de las normas electorales—, las partes legitimadas deben agotar los medios legales conducentes conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, de no hacerlo así, los referidos actos adquirirán definitividad”. *Vid.* ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES. *Op. cit.*

⁶⁵⁶ Astudillo, César, *La inconstitucionalidad del artículo 94...*, *op. cit.*, 2008, p. 127.

⁶⁵⁷ Existe una causal de improcedencia expresa ante la intención de impugnar, en abstracto, una norma electoral federal o local, según se observa en el artículo 10, fracción I, inciso “a” de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

CAPÍTULO CUARTO

La función del Tribunal Electoral, en este contexto, consiste en ser garante de la regularidad constitucional de los actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes en la República para organizar o calificar los comicios; para ello, el instrumento de garantía utilizado es el *Juicio de Revisión Constitucional Electoral* cuya promoción corresponde en exclusiva a los partidos políticos, y cuyo conocimiento queda en manos de la Sala Superior.⁶⁵⁸ A través de él se pueden analizar las normas que componen lo que hemos denominado el sistema de nombramiento de los consejeros electorales, derivado de los efectos que producen una vez que han sido aplicadas por los operadores jurídicos de dicha designación, en este caso, los congresos estatales.

Corresponde igualmente a la Sala Superior conocer de aquellos actos o resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, cuyo instrumento paradigmático está representado por el *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano*, a través del cual puede impugnarse todo lo relacionado con los procesos de designación de los funcionarios electorales de las entidades federativas; al efecto, la impugnación debe provenir de quien tenga interés jurídico al considerar que se ha afectado indebidamente su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas; la Sala Superior, en este contexto, está llamada a garantizar el estricto cumplimiento de los principios de imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad que deben regir a los procesos electorales.⁶⁵⁹ Es también el instrumento adecuado para acudir a denunciar la inconstitucionalidad de normas electorales cuya aplicación cauce perjuicio a los derechos políticos del ciudadano.

La Sala Superior ha centralizado el conocimiento de estos medios bajo un argumento que por su importancia es digno de mencionar; ha reconocido que las determinaciones adoptadas por los órganos electorales de las distintas entidades federativas que conforman la geografía electoral de nuestro país, “constituyen actos de importancia en el ámbito electoral local, en virtud de que los institutos estatales electorales tienen por disposición constitucional, la función de velar por la observancia de los principios de imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad que rigen los procesos electorales en las entidades federativas. Por lo tanto, sus actos y resoluciones tienen incidencia directa en las elecciones de gobernadores de las entidades federativas y de jefe de gobierno del Distrito Federal”.⁶⁶⁰

Ahora bien, para tener el panorama completo sobre el tema hay que subrayar que este tipo de control exige que el Tribunal Electoral cuente con todos aquellos elementos fácticos que permitan desvelar las vicisitudes dentro de las cuales se realizó dicha aplicación. De este modo, si lo que se impugna es la designación de un consejero al que se le reprocha el incumplimiento de los requisitos de elegibilidad, básicamente el referido a las incompatibilidades prefuncionales, será necesario que el Tribunal se haga llegar de todos aquellos elementos de convicción tendentes a comprobar qué documentos probatorios proporcionó, quién verificó que cumpliera con dichos requisitos, cómo se aprobó su designación, etc. Incluso si lo que se impugna es la norma que establece el régimen de incompatibilidades, estos elementos aportarán medios de convencimiento al juzgador para que se forme una opinión respecto a la proporcionalidad de dichos mecanismos de inhabilitación para el acceso y ejercicio a un cargo público.

⁶⁵⁸ COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. J. 3/2009, *Gaceta Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Cuarta Época, año 2, núm. 3, emitida el 19 de marzo de 2009.

⁶⁵⁹ *Idem*.

⁶⁶⁰ SUP-JDC-2676/2008, p. 11.

En caso de que la Sala Superior advierta que una norma vulnera preceptos constitucionales, tiene únicamente la facultad de desaplicarla al caso concreto, dejando subsistente su autoridad y validez para eventuales casos futuros.⁶⁶¹

La centralidad que hoy en día tiene el Tribunal Electoral, principalmente su Sala Superior, en la regularidad constitucional del sistema de designación de los consejeros ha venido a llenar un añejo vacío que desde mucho tiempo atrás permitió que múltiples actos del poder no pudieran ser sometidos a escrutinio para valorar su conformidad con la Norma Fundamental. Nos referimos obviamente a la improcedencia del amparo contra actos o resoluciones en materia electoral.⁶⁶²

En efecto, derivado de la causal expresa que señala la improcedencia del juicio de amparo contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral (fracción VII, del artículo 73 de la Ley de Amparo), los jueces de distrito han sobreesido sistemáticamente los amparos interpuestos por ciudadanos contra los congresos estatales, como consecuencia de los procesos de designación de los consejeros electorales.

Lo anterior sale a la luz al advertir los argumentos del Juez Segundo de Distrito del Estado de Querétaro, en el juicio de amparo 1581/2003-VIII y sus acumulados 1/2004-I y 43/2004-VIII, en donde sostuvo que “lo relacionado con el cargo de Consejero Electoral... al que aspiran los quejosos, como ciudadanos, por lo cual concursaron, se encuentra contemplado como un aspecto de carácter electoral al ser parte del órgano que se encarga de organizar las elecciones en el Estado compuesto por ciudadanos cuya elección se hace por la Legislatura del Estado, en tanto los quejosos pretenden deducir derechos de naturaleza política al pretender alcanzar, por medio del juicio de garantías, que se les seleccione en el cargo de consejeros electorales o en su caso se revise la selección de los consejeros, sustentándose los impetrantes con mejor derecho a ocupar el cargo, aspectos, que, se insiste, inciden en sus derechos políticos y no propiamente de garantías individuales”.

El juez reiteró, además, una añeja tesis del derecho público mexicano al subrayar el indudable “carácter político de los derechos que consideran los impetrantes se les transgreden a través de los actos tendientes a la designación de los candidatos a ocupar los cargos de Consejeros Electorales”, concluyendo, en consecuencia con la premisa apenas señalada, “que la afectación que alegan los impetrantes produce a su esfera jurídica es de naturaleza política, puesto que la pretensión de los quejosos se enfoca únicamente en la defensa de tales derechos cuyo carácter público, se infiere, dado que es inherente a la ciudadanía”.⁶⁶³

Mención especial merece el caso de Jalisco en 2008, donde el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas estableció la obligación de escalonar el nombramiento de los consejeros, impactando el periodo de quienes se encontraban en funciones. Ante el ajuste, distintos consejeros electorales acudieron a solicitar un amparo indirecto ante el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa, contra actos del Congreso del Estado, quien admitió a trámite la demanda pero decidió negar la suspensión provisio-

⁶⁶¹ Ejemplo de ello se observa, en la sentencia de los expedientes SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008, cuyo considerando segundo determinó: “Se revoca el acuerdo de trece de mayo de este año, emitido por la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el que se aprobó el procedimiento y se expidió la convocatoria para la renovación escalonada de los Consejeros Electorales del Distrito Federal, *al haberse determinado, en el caso concreto, la inaplicación* del artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman diversos artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el veintiocho de abril de dos mil ocho, en el Diario Oficial de la Federación” —cursivas nuestras—.

⁶⁶² Acúdase, por ejemplo, al amparo en Revisión 743/2005, el famoso caso Castañeda, resuelto por el Pleno de la Suprema Corte el 16 de agosto de 2005. Al respecto, Cossío Díaz, José Ramón, “Sobre la improcedencia del amparo contra las resoluciones del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Sufragio, Revista Especializada en Derecho Electoral*, México, año 2009, núm. 2, diciembre de 2008-mayo de 2009, pp. 12-16, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/2/art/art3.pdf>

⁶⁶³ Criterio similar se ha sostenido los juicios de amparo 715/2001, 716/2001, 564/2001-III-7, 512/2001, 280/2006, 285/2006. Al respecto, acúdase al interesante voto particular formulado por el magistrado Manuel González Oropeza en SUP-JDC-1608/2007, pp. 8 y ss.

nal solicitada. Ante ello se interpuso la revisión, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito ordenó modificar la resolución recurrida y conceder la suspensión provisional del acto reclamado, con lo cual se detuvo la intención del legislador de modificar retroactivamente el periodo del encargo de los consejeros.⁶⁶⁴

Ese mismo artículo transitorio sería posteriormente impugnado mediante la acción de inconstitucionalidad 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008. Al resolver, la Suprema Corte afirmó que la disposición transitoria obraba sobre el pasado al pretender modificar la duración del nombramiento de los consejeros electorales que hasta la fecha estaban en funciones, disminuyendo el período de ejercicio en el cargo para el que habían sido originalmente designados. “Es evidente –dijo– que en el caso se vulnera lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Federal, pues a través del artículo tercero transitorio impugnado, se retrotraen los efectos de la reforma, al acto de designación acaecido el treinta y uno de mayo de dos mil cinco, lo que en sí mismo lo torna retroactivo y por ende, inconstitucional”.⁶⁶⁵

De conformidad con lo sucintamente expuesto, en agosto de 2009 los amparos fueron sobreesidos, y en contra de dicha resolución se interpusieron recursos de revisión que aún están pendientes de un pronunciamiento definitivo.

Precisamente por eso cobra importancia destacar que a pesar de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de 1996 no contuvo un recurso destinado exclusivamente a combatir este tipo de actos, la Sala Superior comenzó a perfilar progresivamente, mediante una interpretación constitucionalmente adecuada, el alcance de los medios de impugnación que competencialmente ha tenido en su manos, abriendo distintas vías impugnativas para combatir la multiplicidad de actos que conforman el sistema de designación de los funcionarios electorales (consejeros y magistrados); de no haberlo hecho así, la improcedencia del amparo y de estos mecanismos hubiera dejado a los ciudadanos en completo estado de indefensión, lo cual habría constituido la más abierta e injustificada denegación de la justicia.

Hace apenas un par de años, la reforma de julio de 2008 a la citada ley, estableció finalmente la procedencia del Juicio de Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos para impugnar aquellos actos y resoluciones que afecten indebidamente el derecho de los ciudadanos a integrar las autoridades electorales de las entidades federativas (artículo 79.2).

Si hacemos un poco de historia veremos con facilidad que desde el año 2000, en el famoso caso Yucatán, la Sala Superior comenzó a bordar las premisas para garantizar que ningún acto del poder público permanezca al margen del control de su regularidad constitucional.

En ese paradigmático asunto, por el conjunto de vicisitudes que atravesó, la Sala Superior afirmó que la designación de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado de Yucatán realizada por el Congreso del Estado, si bien constituye un acto formalmente legislativo, es en esencia un acto materialmente administrativo-electoral, a través del cual se ejerce una atribución prevista en una ley; sostuvo que dicho acto resulta determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo, ya que finalmente se traduce en la integración del órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de Yucatán; y subrayó que la designación realizada por el poder legislativo local es un acto que debe considerarse propiamente de organización y preparación de las elecciones, en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente.⁶⁶⁶

⁶⁶⁴ Los expedientes de dichos amparos son: 1464/2008; 1469/2008; 1488/2008.

⁶⁶⁵ AI 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008 (Estado de Jalisco); considerando quinto, pp. 54-55.

⁶⁶⁶ SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, pp. 49-52. Al respecto, *vid.*, *Ejecución de sentencias en los juicios de Revisión Constitucional electoral. Caso Yucatán, 2000-2001*, Colección Sentencias relevantes, México, núm. 3, TEPJF, 2001. AUTORIDAD

Si hemos señalado que la Suprema Corte ejerce funciones de custodia de la racionalidad normativa de los distintos sistemas de nombramiento de funcionarios electorales de la República mexicana, no podemos sino afirmar que la Sala Superior ha sido el verdadero eje articulador de una política interpretativa encaminada a construir, a golpe de jurisprudencia, la verdadera independencia, imparcialidad y objetividad de los consejeros electorales, a partir de la escrupulosa revisión de las distintas piezas que conforman su sistema de designación.

XVII. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CONSEJEROS

El cumplimiento de los fines que constitucionalmente se asignan a las instituciones electorales impone que las legislaciones en la materia otorguen un conjunto de competencias para ser ejercidas por los distintos órganos de la estructura centralizada o descentralizada. Esas competencias constituyen “el círculo incluyente de un conjunto de deberes públicos a ser satisfechos mediante el ejercicio de poderes instrumentales relacionados y demarcados, legalmente conferidos para la satisfacción de intereses públicos”.⁶⁶⁷ En particular, las leyes electorales se esmeran en definir aquellas competencias cuyo ejercicio corresponde a los órganos de mayor relevancia y jerarquía, que generalmente se denominan órganos superiores de dirección.

A pesar de ello, la integración colegiada de dichos órganos conduce a que el ejercicio de las competencias asignadas suponga, a su vez, el reconocimiento de una pluralidad de atribuciones a favor de sus integrantes, con la finalidad de que mediante su ejercicio se garantice el cumplimiento de los objetivos encomendados a la función electoral.

Los derechos y las obligaciones de los consejeros definen, por ende, el marco jurídico de actuación que se les confiere para asegurar el adecuado cumplimiento de su encargo. La relevancia de estas prerrogativas y deberes es tal que su enunciación debería contar necesariamente con una cobertura legal; no siempre es así, y en muchas entidades su regulación se deja en manos de los reglamentos interiores o, incluso, de los reglamentos de sesiones.

Siendo los órganos superiores de dirección, órganos plurales por excelencia, uno de los derechos u obligaciones más importantes se encuentra en la asistencia a las sesiones de Consejo. Gran parte de las entidades, como se observa en el cuadro XLVII. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CONSEJEROS, consideran dicha asistencia como un derecho de los consejeros; no obstante, otros más, entre los que figuran Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, la ponen en la doble categoría de derecho y obligación.

La determinación de si deberíamos estar ante una u otra cosa se desvela al considerar que cualquier órgano colegiado necesita de una asistencia mínima de sus componentes para poder constituirse, sesionar, tomar acuerdos y resoluciones válidamente, por lo cual sí estamos ante un derecho, la posibilidad de que el consejero tenga libertad de decidir si asiste o no a las sesiones puede afectar la integración oportuna del

RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL. J.03/2001, *Sala Superior*, Tercera Época. También, AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación de Yucatán y similares) J.04/2001, *Sala Superior*, Tercera Época.

⁶⁶⁷ Bandeira de Melo, Celso Antonio, *Curso de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 109. Citado por López Olvera, Miguel A., “Libro III: De las autoridades administrativas electorales”, en Chacón Rojas, Oswaldo y Jiménez Dorantes, Manuel (coords.), *Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Comentado, comparado y concordado*, México, COFEL, UNAM-CEDEM, Laguna, 2009, p. 143.

órgano, impidiéndole constituirse y avanzar en las distintas actividades que tiene que encarar al margen, o con motivo del proceso electoral. Además, es imperioso recordar que la voluntad del órgano plasmada en sus acuerdos y resoluciones se forma con la unión de las voluntades individuales, lo que implica que necesariamente deban de concurrir al perfeccionamiento de dicha voluntad. Desde esta perspectiva, es evidente que dicha asistencia debería adquirir, al menos donde no la tiene, la consistencia de una obligación. Por lo mismo, las legislaciones elevan a la misma categoría aquellos derechos con los cuales ésta guarda una cercanía incontestable. Hablamos, por ejemplo, del derecho a integrar el *quórum*, o del derecho de los consejeros propietarios a suplir al consejero presidente, o de los suplentes a los propietarios, en caso de ausencias temporales, etc.

Algo similar puede decirse en torno a la participación de los consejeros en los asuntos de su competencia, que en todas las legislaciones, sin excepción, está configurado como un derecho.

El principio de colegialidad implica, como lo hemos visto en otra parte de este trabajo, someter a un abanico de perspectivas las diversas decisiones que tienen que tomar los consejos generales. La participación de los consejeros es relevante porque constituye la premisa básica para ir perfilando, mediante la discusión colectiva, la precisa orientación del acuerdo o resolución final, que por su propia naturaleza ya no podrá concebirse como la voluntad de uno o de varios sujetos, sino como la voluntad institucional del órgano electoral.

Si esta participación no estuviera asegurada, se produciría además una notable fractura de las premisas históricas que han posibilitado que en nuestro específico contexto los órganos electorales tengan una composición plural, pues si se estima que la autoridad de una decisión no depende de su perfeccionamiento a partir de múltiples puntos de vista, el diseño que actualmente hemos recogido en la totalidad de autoridades electorales no se justifica, por lo que nada impediría regresar a un esquema en donde las decisiones, para una mayor eficacia, puedan ser tomadas por una sola persona o por instancias ejecutivas.

La prerrogativa de participar se vincula a otros derechos que se dirigen a la misma finalidad. Entre ellos destaca el derecho de los consejeros a formular y presentar propuestas al Consejo, solicitar la inclusión de asuntos para su discusión en el pleno, solicitar la información que requieran para el adecuado cumplimiento de sus funciones, y participar en todas aquellas actividades necesarias para el desahogo de los asuntos que competen al Consejo o a sus comisiones, etc.

No obstante, esta prerrogativa adquiere su dimensión más acabada cuando se le vincula con el derecho al voto y se exige que en toda decisión se expongan las razones que llevan al consejero a votar en un sentido o en otro, a efecto de que los poderes públicos, los partidos políticos, y los ciudadanos, destinatarios privilegiados de sus decisiones, tengan elementos de convicción para saber las causas que motivaron su específico posicionamiento.

Votar en pleno o en comisiones, constituye uno de los derechos más significativos de los consejeros. Acaso por ello la totalidad de legislaciones lo reconocen como tal. El voto constituye el instrumento a través del cual cada consejero expresa su voluntad en relación a un asunto, permitiendo, de conformidad con el quórum de votación requerido, que se perfeccione la voluntad del órgano electoral bajo una precisa orientación, ya que como nos recuerda Barragán, su autoridad recae en el colegio mismo y no en sus integrantes individualmente considerados.⁶⁶⁸

No debe pasarse por alto que los consejeros son los únicos que asisten a las sesiones con derecho de voz y de voto (salvo en el caso de Oaxaca donde también lo tiene los representantes del Poder Legislativo), y

⁶⁶⁸ Barragán Barragán, José, "Algunas consideraciones sobre el nuevo Consejo General del Instituto Federal Electoral", en Galeana, Patricia (comp.), *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación-Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 467-468.

que previo a la exteriorización de su voluntad el asunto normalmente se somete a la discusión de todos aquellos que tienen derecho a voz, entre ellos, los representantes de los partidos políticos o del órgano legislativo, pero la responsabilidad de la decisión recae única y exclusivamente en los consejeros.

Cada consejero representa un voto, cuyo valor es exactamente el mismo a efecto de que su conjunción prefigure una voluntad cuyo grado de autoridad se considera más amplio entre mayor sea el número de adhesiones que la acompañen. Evidentemente, la única excepción a la regla del voto igual, es el voto de calidad que generalmente se reconoce al consejero presidente.

Los únicos estados en donde el voto, aparte de un derecho es una obligación, son Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Esta última, como ha habido ocasión de apuntar⁶⁶⁹, obliga a los consejeros a exteriorizar inexorablemente el sentido de su voto, dando en realidad poco margen a la abstención, puesto que en esa específica geografía se le considera una causa de separación del cargo.

No ocurre lo mismo en otros estados, en donde la abstención del consejero se considera también parte de sus prerrogativas. En efecto, la imparcialidad, principio rector tanto de la función electoral como del comportamiento de sus titulares en específico, implica el deber de los consejeros de dejar de conocer un asunto cuando consideren que su decisión puede afectar su condición de árbitro imparcial de la contienda electoral. Para ello, algunas legislaciones contemplan un extenso régimen de impedimentos, y confieren al funcionario la posibilidad de excusarse del conocimiento de un asunto.⁶⁷⁰

Sin embargo, esta determinación no es pacífica si se atiende al hecho de que los requisitos de elegibilidad de los consejeros contemplan las cautelas necesarias para evitar que puedan estar condicionados por intereses particulares a la hora de votar. Generalmente corresponde al régimen de incompatibilidades cumplir con esta función. Por ende, si el perfil del consejero garantiza su comportamiento independiente, objetivo e imparcial, hay que sopesar si se encuentra plenamente justificada la admisibilidad de la abstención y la consecuente permisibilidad para dejar de pronunciarse sobre algún tema en específico. En la definición, hay que tener en cuenta que la abstención puede influir en la orientación de la decisión final, de conformidad con los equilibrios políticos al interior del órgano superior de dirección, y en el extremo de los casos, puede llegar a nulificar la toma de decisión, cuando la abstención de distintos consejeros incida en la conformación del *quórum* para sesionar.

Los estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Yucatán otorgan a sus consejeros el derecho de abstenerse siempre y cuando se ubiquen en el supuesto de alguna de las causales del régimen de impedimentos. En Tabasco y Yucatán, la aceptación de la excusa se deja a la decisión del pleno o del resto de los consejeros, respectivamente. Sinaloa confiere este derecho a sus consejeros, excepto al presidente en el caso de empate en una votación, con lo que se asegura la emisión de su voto de calidad y la consecuente toma de decisiones.

Jalisco incorpora una norma singular, puesto que reconoce el derecho a la abstención, pero obliga a que el voto no emitido se tenga como tal y se compute a favor de la mayoría.

Ahora bien, pocas son en realidad las legislaciones que otorgan a sus consejeros el derecho de emitir voto particular. Si bien el ideal es que los consejeros tengan la capacidad de aproximar posiciones para emitir decisiones que vayan respaldadas por el mayor número de adhesiones posible, la naturaleza colegiada del órgano superior de dirección propicia que en aquellas situaciones en donde sea imposible la convergencia, se establezca el derecho a la discrepancia a través del voto particular.

⁶⁶⁹ Acúdase al apartado de causas de cese, dentro de este mismo capítulo.

⁶⁷⁰ Entre las causas de impedimento se encuentran, generalmente, el parentesco en línea recta, la amistad íntima o el compadrazgo, tener interés personal en el asunto, ser heredero, legatario, donatario o fiador de alguno de los interesados, haber sido magistrado o juez en el mismo asunto en otra instancia.

CAPÍTULO CUARTO

El voto particular, en consecuencia, constituye la posibilidad de constatar que sobre un mismo problema existen aproximaciones, puntos de vista y soluciones diferentes, en ocasiones diametralmente opuestas a las de la mayoría. Es un mecanismo que, además, contribuye a fortalecer el principio de responsabilidad de los consejeros porque los constriñe a dejar asentada claramente la posición asumida. Su pertinencia recae en que por lo general, al publicarse conjuntamente con el texto de la decisión, se pueden contrastar las distintas posiciones existentes, o las discrepancias en torno a la motivación, todo lo cual, ante un eventual reacomodo de fuerzas al interior de los consejos generales puede producir, en el corto, mediano o largo plazo, que dicho voto sea en realidad la génesis de un cambio de orientación interpretativa.

El establecimiento de esta fórmula no es pacífico. Existen quienes, como Zagrebelsky ven en su establecimiento, ciertos riegos para la *autoridad* de la decisión final; otros, desde una perspectiva distinta, sostienen que es un mecanismo atentatorio contra el *principio de colegialidad* porque impide la plena imputación, a todo el colegio, de la decisión adoptada, pues en esencia, este tipo de voto termina por demostrar divisiones, a veces inconciliables, en la toma de decisiones. Unos más señalan que no existe tal negación al principio de colegialidad, si se observa que generalmente la adopción de decisiones se realiza mediante la mayoría simple de sus integrantes.⁶⁷¹

Independientemente de lo anterior, lo que sí parece relevante advertir es que en el contexto en donde este tipo de votos no existe, puede favorecerse la independencia de la institución electoral, debido, sobre todo, a que no existen incentivos para que desde intereses políticos externos se presione a uno u otro consejero con la finalidad de que mantenga posiciones discordantes con las de la mayoría, fracturándose de esta manera la autoridad misma de la decisión.

Los estados de Chiapas, Coahuila, Jalisco, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, y Zacatecas son los que expresamente disponen este derecho a favor de sus consejeros. En Jalisco, Yucatán y Tabasco se indica que dicho voto podrá insertarse en el proyecto respectivo siempre y cuando el consejero que lo formula lo haga llegar al secretario dentro de los dos días o las veinticuatro horas siguientes, respectivamente, a la fecha de su aprobación. Tlaxcala establece una obviedad, pues dispone que el voto particular deberá ser “razonado”.

En virtud de que la actividad institucional se desarrolla dentro del consejo general, pero también, y de manera muy importante dentro de las comisiones, como consecuencia de una división estructural que procura eficientar el funcionamiento de la institución electoral, constituye un derecho de los consejeros concurrir a su integración, participar en ellas y votar. Así se determina en la mayoría de las legislaciones electorales de los estados, salvo en la de Baja California y Guanajuato, donde no existe una norma que expresamente lo señale.

⁶⁷¹ La discusión más relevante sobre el asunto se ha dado en torno al voto particular de los jueces constitucionales. Al respecto, acúdase a Zagrebelsky, Gustavo, *Principi e voti...*, *op. cit.*, pp. 41 y ss. Lozano Miralles, Jorge y Saccomanno, Albino, *op. cit.*, pp. 89 y ss. Ruggeri, Antonio y Spadaro, Antonio, *Lineamenti...*, *op. cit.*, pp. 63 y ss.